

**INSTITUTO VALE DO CRICARE
FACULDADE VALE DO CRICARE
CURSO DE DIREITO**

MICAELLA DA SILVA RIBEIRO NEVES

**COBRANÇA ADMINISTRATIVA DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO:
PRIVILÉGIO AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA**

**SÃO MATEUS
2018**

MICAELLA DA SILVA RIBEIRO NEVES

**COBRANÇA ADMINISTRATIVA DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO:
PRIVILÉGIO AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA**

**Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Direito da Faculdade Vale do
Cricaré, como requisito parcial para obtenção
do grau de Licenciado/Bacharel em Direito.
Orientador: Aline Pinheiro Lima Camargo**

SÃO MATEUS

2018

**COBRANÇA ADMINISTRATIVA DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO:
PRIVILÉGIO AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA**

**Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da
Faculdade Vale do Cricaré, como requisito parcial para obtenção do grau de
Direito em 2018.**

Aprovado em de junho de 2018.

BANCA EXAMINADORA

**Prof.^a ALINE PINHEIRO LIMA CAMARGO
FACULDADE VALE DO CRICARÉ
ORIENTADOR**

**PROF.
FACULDADE VALE DO CRICARÉ**

**PROF.
FACULDADE VALE DO CRICARÉ**

Dedico este trabalho primeiramente a Deus, por ser essencial em minha vida, meu guia socorro presente na hora da angústia, meu Aba.

Ao meu pai Wilson Amorim da Costa, minha mãe Jacira Cristina da Silva Costa ao meu esposo Tácio di Paula Almeida Neves, ao meu irmão William da Silva Costa, e ao meu filho André Dias da Silva e a toda minha família que, com muito carinho e apoio, não mediram esforços para que eu chegasse até esta etapa de minha vida, pois sem eles este trabalho e muitos dos meus sonhos não se realizariam.

Aos meus colegas do Curso de Direito com quem convivi ao longo desses anos, na comunhão com eles foi possível a melhor experiência da minha formação acadêmica.

Deus esteve ao meu lado e me deu força, ânimo e crença para não desistir e continuar lutando por este meu sonho e objetivo de vida. A Ele eu devo minha gratidão.

A esta instituição eu agradeço pelo ambiente propício à evolução e crescimento, bem como a todas as pessoas que a tornam assim tão especial para quem a conhece.

Ao longo de todo meu percurso eu tive o privilégio de aprender com os professores, orientadores. Sem eles não seria possível estar aqui hoje de coração repleto de orgulho.

Amigos, família, a vocês eu deixo uma palavra gigante de agradecimento. Hoje sou uma pessoa realizada e feliz porque não estive só nesta longa caminhada. Vocês foram meu apoio.

O Direito não Socorre aos que Dormem
(*Dormientibus Non Succurrit Ius*)

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso, objetiva descrever a cobrança do crédito tributário, a sua evolução e os mecanismos utilizados nos procedimentos administrativos antes e depois da inscrição em dívida Ativa chegando-se no Procedimento Administrativo de Protestos de Títulos, e a sua importância para a arrecadação tributária dentro dos parâmetros do Princípio Constitucional da Eficiência num período de recursos públicos escassos e da crescente demanda da sociedade em investimentos públicos. O aspecto histórico da atividade tributária do Estado, dentro do processo evolutivo que consolidou o cenário atual de busca pela eficiência (princípio constitucional, art. 37 da CF) na arrecadação de tributos e o alinhamento dessa postura oriunda do setor privado são postos para o enfrentamento do tema.

Palavras-chave: Eficiência – Arrecadação – Cobrança Administrativa – Crédito tributário.

ABSTRACT

The present work of course completion, aims to describe the collection of tax credit, its evolution and the mechanisms used in administrative procedures before and after the registration in Active debt coming up in the Administrative Proceedings for Title Protests, and their importance for the collection of taxes within the parameters of the Constitutional Principle of Efficiency in a period of scarce public resources and the growing demand of society in public investments. The historical aspect of the State's tax activity, within the evolutionary process that consolidated the current scenario of seeking efficiency (constitutional principle, article 37 of the Federal Constitution) in the collection of taxes and the alignment of this posture from the private sector are put to the confrontation of the theme.

Key words: Efficiency - Collection - Administrative Collection - Tax credit.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1. ASPECTOS HISTÓRICOS DO TRIBUTO NO BRASIL.....	13
2. CRÉDITO TRIBUTÁRIO – FASES DE CONSTITUIÇÃO	17
2.1 Das Etapas do Processo Administrativo Fiscal.....	18
3. DIVIDA ATIVA – REGISTRO DO CRÉDITO COM A FAZENDA PÚBLICA..	20
3.1 A efetividade da cobrança da Divida Ativa para Custeio da Despesa Pública	22
4. OS MEIOS LEGAIS DE COBRANÇA DA DIVIDA ATIVA.....	25
5. PRINCIPIOS CONSTITUCIONAIS.....	29
5.1 Principio Constitucional da Eficiência.....	30
5.2 Eficiência: dever do agente público.....	34
5.3 Do Principio Constitucional da Eficiência e a Cobrança Administrativa do Crédito Tributário.....	36
CONCLUSÃO.....	43
BIBLIOGRAFIA.....	46

INTRODUÇÃO

A União, Estados e Municípios necessitam arrecadar tributos como forma de manter a estrutura estatal. Nesse contexto, é sabido que extraem da atividade econômica os fatos geradores dos tributos e por consequência nasce a obrigação tributária aos contribuintes. Essa bola de neve que exige a rotatividade dos recursos arrecadados com a manutenção das políticas públicas essenciais acaba por gerar, em muitos casos, déficit financeiro nas contas públicas. Esse termo significa que no planejamento orçamentário dos entes públicos, a despesa será maior do que a receita prevista para o exercício financeiro.

Nesse ponto é que nasce para a administração pública a execução de práticas de gestão que objetivem, em palavras comuns, o casamento da receita com a despesa.

Sabe-se que a glosa de despesas no setor público não é uma tarefa fácil para o gestor. O problema é congênito e envolve a estrutura política que alicerça a máquina pública brasileira. De um lado temos a necessidade de uma gestão fiscal e de gastos públicos adequados a realidade da arrecadação financeira, por outro temos as Políticas sociais e compromissos políticos que vinculam o gestor a sua base eleitoral, que por sua vez espera cada vez mais que os anseios e necessidades sejam contemplados de uma única vez e de uma vez por todas.

Nesse ambiente antagônico onde o remédio pode matar o paciente, ou seja, onde o gestor público eficiente e rígido com os escassos recursos públicos pode ser rifado da vida pública por não atender a políticas populistas, é que cresce a necessidade de políticas cada vez mais agressivas de arrecadação.

A fazenda pública utiliza as mais variadas ações para tornar aos cofres públicos os impostos tão necessários para a manutenção do Estado. Diga-se de passagem, que desde os primórdios de nosso País essa fórmula é incessantemente utilizada (receita=gastos públicos realizados).

É digno de registro que a fazenda pública apresenta, em todas as esferas de governo, uma meta sempre crescente de cobranças de impostos. Um dos mecanismos que conta atualmente com a atenção da administração tributária é o saldo de Dívida Ativa provenientes de créditos tributários e não tributários devidamente registrados sem quitação legal pelos sujeitos passivos da obrigação,

produzindo assim um direito amparado na legislação vigente de cobrá-los pelos meios adequados.

A norma legal estabelece duas formas de cobranças que as Fazendas Públicas podem optar: administrativa ou judicial. Com a edição em 1980 da Lei 6.830, houve um grande manejo de ações judiciais objetivando o recebimento do débito tributário inscrito e não recebido.

Antes, os entes utilizavam como forma de cobrança o meio extrajudicial, limitada naquele período a uma mera correspondência.

A ineficiência dos meios de cobrança é vislumbrada em dados crescentes do saldo das dívidas, o que requer maiores mecanismos de controles no combate a perda de receita pública gerada quando esses contribuintes deixam de pagar seus tributos.

A abordagem tem por fim o fato amplamente debatido na mídia quanto ao desgaste do modelo trazido pela Lei 6.830/80 no que tange ao abarrotamento do Poder Judiciário com as centenas de milhares de ações com o objetivo de cobrar tributos.

O próprio Poder Judiciário deixou de atender a parte, para ter como seu maior cliente o próprio Estado. Assim, a política de cobrança judicial do crédito tributário ocasionou, por reflexo, a tardia a aplicação da justiça para inúmeras situações de maior relevância para o cidadão que ao mesmo tempo contribui para ter uma justiça rápida e célere.

Pois bem, o quadro geral é horripilante. A bola de neve cresce desproporcionalmente, e nesse ambiente, como dito, surge à necessidade de se dar um passo atrás: abolir o ajuizamento de ações e buscar nos exemplos privados meios de agilizar o recebimento do tributo.

Nesse contexto, a administração pública é soberana em copiar a iniciativa privada nos bons exemplos: nasce a possibilidade de Protestar a Certidão de Dívida Ativa.

O protesto é uma forma de cobrança da dívida ativa já adotada por alguns entes da federação, dentre eles o Estado do Espírito Santo autorizado pela Lei Estadual nº 9.876/2012 de 12/07/2012.

Este meio de cobrança surge como efeito à restrição do inadimplente perante as instituições financeiras e fornecedores, pois terão suas dívidas cadastradas junto

a Centralização de Serviços dos Bancos S/A – SERASA e ao Serviço de Proteção de Créditos – SPC.

A nova estratégia tem amparo na Carta Política de 1988, que trouxe em seu bojo a exigência de eficiência da Administração Pública. Esse, pois, passa a ser o ponto central do presente trabalho: a eficiência na arrecadação tributária com o uso de mecanismos administrativos ou extrajudiciais.

Desta forma, busca-se abordar os mecanismos de cobrança administrativa, dentre eles o protesto, como técnica de recebimento dos créditos públicos, um tema já discutido no universo administrativo público, que visa à eficiência deste meio de cobrança.

Trata-se, portanto, de uma Pesquisa bibliográfica, da qual se procurou analisar dentro de critérios jurídicos e financeiros conceitos do crédito tributário, da inserção destes na dívida ativa e conceitos jurídicos dos mecanismos de cobrança administrativo, em ascendência o instituto do protesto de título.

O trabalho tem como objetivo contribuir no processo de gestão pública de arrecadação dos créditos tributários, especialmente os inscritos em dívida ativa, utilizando os meios administrativos como um meio eficaz de cobrança ocasionando um aumento significativo de receitas ao tesouro e dando concretude ao princípio da Eficiência previsto no caput do artigo 37 da CF, ao resgatar recursos oriundos de créditos junto aos devedores, implementando medidas de redução de custos e com menor tempo de retorno, e possibilitando ao contribuinte pagar suas dívidas da forma parcelada.

1. ASPECTOS HISTÓRICOS DO TRIBUTO NO BRASIL

Para compreensão do tema objeto do presente artigo, se faz necessário à análise etimológica do termo “tributo” que é de suma importância para a manutenção do Estado.

A palavra Tributo é do latim *tributum*, que significa divisão entre tribos. A sua origem, segundo o Dicionário Etimológico¹ vem do início da civilização romana, o povo estava dividido em várias tribos, em latim, *tribus*, vocábulo que produziu vários derivados conhecidos: o tribuno era o magistrado da tribo, enquanto o tributo era a contribuição a ser paga pelos membros da tribo. O termo logo se generalizou para abranger todo imposto ou taxa cobrada dos cidadãos romanos, passando a designar também o valor que um povo vencedor obrigava o povo vencido a pagar como símbolo de submissão e obediência. Naquela época, como até hoje, os poderosos raramente pagavam tributos, que eram suportados pelos comerciantes mais humildes, os camponeses e os pequenos proprietários. Esse infeliz contribuinte era chamado de *tributarius*.

Assim, ainda que numa fase embrionária de organização estatal, desde os primórdios o Estado utilizava-se do procedimento de tributar para manter-se. Embora quando se pensa em tributação, vem logo à mente a questão monetária, ou seja, o dinheiro propriamente dito, a história mostra que nem sempre foi assim. No Brasil - Colônia, nos primórdios, as prestações eram dadas em forma de parte da matéria produzida, por não haver moeda à época. Sendo assim, historicamente o tributo não tem correlação com a moeda. Da mesma forma em que o Estado estava sendo desenhada, a questão tributaria também engatinhava.

Como explanado acima, a primeira forma de tributação no Brasil, de forma não escrita e nem declarada, foi à exploração de pau-brasil e outras riquezas do solo brasileiro na chegada dos portugueses no ano de 1500, que de certo ponto de vista, é um tributo à monarquia portuguesa daquela época.

Essa participação de Portugal na arrecadação das riquezas do Brasil tinha uma explicação plausível, para além do fato de ser uma nação imperialista e possuidora por direito da terra recém-descoberta. Mas é que tal fato adveio com um

¹ <http://www.dicionarioetimologico.com.br/tributo/>

grande problema, pois se fazia necessário dar suporte para proteção do vasto território encontrado. Logo, houve dispêndio de grande esforço humano e financeiro para que ocorresse tal proteção.

Diante desse cenário, criou-se a primeira fase de tributação no Brasil, constituída diante das quinze Capitâneas Hereditárias, antes chamadas Donatários, que serviam exclusivamente aos interesses do então rei português D. João III. Nessa divisão foi escolhido um “Capitão-Mor” para cada, sendo o representante da monarquia atuando como órgãos tributários das atividades de suas jurisdições.

Segundo a história em 1548 foi criado um governo-geral para substituir a atuação das capitâneas hereditárias, porém mantendo como divisão e foi nomeado um governador-geral chamado Thomé de Souza, para representar os interesses do rei no Brasil. Com isso os cesteiros, donos das terras, sob a carta das sesmarias agora eram sujeitos a impostos, tributos e obrigações.

Após isso, num processo evolutivo, o Brasil passou a ter um modelo embrionário de administração tributária, o qual foi nomeado um provedor-mor para administrar as diversas capitâneas e editar uma lei Tributária, cuja redação inicial estabeleceu os tributos e os classificou em três espécies e em dois grupos considerando a sua periodicidade, sendo ordinários e extraordinários. Nesse momento nasce a primeira classe de tributos.

Quanto aos agentes, o papel do provedor-mor, primariamente era superintender e fiscalizar a arrecadação dos tributos ao Tesouro da Coroa, bem como julgar causas que excediam as alçadas de provedor-parciais (de 10.000 réis). Por sua vez, o papel destes últimos era basicamente o mesmo, porém com competências localizadas em suas capitâneas e arrecadando também bens de pessoas falecidas sem herdeiros ou testamento.

Com o passar do tempo a ideia de arrecadar foi se expandindo, até que houve a instituição do monopólio do comércio através da tributação de todas as atividades lucrativas, onde foi criada a Companhia Geral do Comércio, que daria da mesma forma o monopólio legal e da macroeconomia.

Após a criação de tal órgão, a Fazenda Real agora tinha total controle contra sonegação de impostos. Porém, na verdade, o monopólio era apenas uma saída para o iminente problema de início de escassez de extrativismo barato nas regiões litorâneas, o que custearia ainda mais a produção e, conseqüentemente, dificultaria o pagamento de tributos por aqueles que detinham a matéria prima.

Decorrente de tal cenário, e como dito alhures, em um crescente processo evolutivo e expansivo do ato de arrecadar surgem os impostos de importação, dando ensejo, não apenas à arrecadação como também ao protecionismo dos produtos internos ou ao incentivo à exportação.

O movimento de independência deu origem à Constituição de 1824, onde a amplificação do ideal liberal predominou. Havia uma intensa preocupação em limitar o Estado nos preceitos individualistas, tornando as questões sociais em matérias secundárias. Dessa forma, o processo legislativo foi influenciado pelo liberalismo, originando leis do mesmo teor.

Nesse período, reinou um sistema de arrecadação bastante caótico em que os tributos eram cobrados de maneira cumulativa. Estabeleceu-se ainda a classificação em: (i) receitas gerais, (ii) receitas provinciais e (iii) receitas municipais.

Adveio a proclamação da república do Brasil e, com ela, a Constituição de 1891; o Brasil tornou-se uma federação, mas as receitas tributárias cabiam, apenas, à União e aos Estados; ficaram excluídos os municípios característica de um sistema censitário, concentrador de poder. Existia, pois, competência concorrente entre a União e os Estados, mas sem detalhamento.

Após as diversas Cartas Constitucionais, especificamente as de 1934 foi instituído o Imposto de Renda como tributo federal, sendo a primeira a contê-lo. Criou o imposto de consumo como tributo federal e, da mesma forma, o imposto sobre vendas e consignações (IVC) para os Estados, aproximadamente o que conhecemos hoje em dia como ICMS, ainda, o Imposto de indústrias e profissões (IIP), lançado pelo Estado, mas arrecado pelos estados e municípios em partes iguais, sendo o predecessor do ISS que tem competência municipal.

Em dezembro de 1965, o sistema tributário passa a ser sistemático através da Emenda Constitucional nº 18 - de 01 de dezembro de 1965 - procurou encontrar uma nova ordem tributária para o Brasil. Esta possuía importante citação a evolução arrecadatória instituindo: o IPI (imposto sobre produtos industrializados) com a característica da seletividade; Originou o ICM (imposto sobre circulação de mercadorias) antecessor do ICMS; Fez surgir o ISS (imposto sobre serviços), sucessor do IIP (imposto sobre indústrias e profissões).

Em 1966, a normatização do sistema tributário encontrou guarida em um ordenamento específico, nasce o Código Tributário Nacional proposto em 19.08.1953 sob a vigência da Constituição de 1946, mas só foi aprovado em

25.10.1966 por lei ordinária; logo após isso, foi tido como inconstitucional, pois a então Constituição de 1967 determinava que matéria tributária devesse ser tratada por lei complementar.

Atrelado a isso, surge o Ato Complementar nº36 que dispôs sobre a recepção do referido código pela Constituição vigente na época, mas este só poderia ser modificado por lei complementar.

Em 1980 houve a edição da Lei Federal 6.830/80 que dispunha sobre a cobrança da Dívida Ativa da Fazenda Pública.

Por fim, a atual Constituição da República Federativa do Brasil de 05.10.1988 dispõe, no seu título VI, sobre a "Tributação e o Orçamento".

No Brasil, cada nível de governo tem o direito de instituir os impostos e contribuições que são permitidos constitucionalmente. A Constituição Federal define as competências tributárias de cada esfera de governo, não havendo a possibilidade de sobreposição de competências tributárias.

Além disso, a Constituição atribui à União a competência exclusiva de instituir empréstimos compulsórios e as contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas. Os Estados, Municípios e Distrito Federal poderão instituir contribuição social, cobrada de seus servidores, para custeio de previdência social própria.

Apenas em 27.12.2012 a União em um arranjo legislativo, pois utilizou de um projeto de Lei que em sua ementa trazia como matéria principal, diversas regulamentações nos setores de energia, e lançou mão de um único artigo para fazer a inclusão da Dívida Ativa como título sujeito a Protesto. Assim restou sancionada a Lei Federal 12.767/12. (ex vi do artigo 25).

Pode se observar que a Fazenda levou aproximadamente 32 anos para evoluir em ações efetivas e concretas no recebimento de seus créditos.

Assim, encerra-se de forma despretensiosa em expressar de forma detalhada, mas em um resumo fidedigno a história da tributação no Brasil. Esse detalhe histórico é essencial para o entendimento que se passa a esboçar nos itens seguintes.

2. CRÉDITO TRIBUTÁRIO - FASES DE CONSTITUIÇÃO

Estabelecidas às premissas históricas que apontam para o cenário atual da figura do Estado e sua necessidade de manter-se, o que faz através dos mecanismos de aferição de seu crédito, a identificação do devedor e a cobrança propriamente dita.

Pois bem, entende-se como dívida ativa tributária a proveniente de crédito dessa natureza, regularmente inscrita na repartição administrativa competente, depois de esgotado o prazo fixado para pagamento pela lei ou por decisão final proferida em processo regular.

Assim, temos que a constituição do crédito de forma definitiva será a partir, não do fato gerador, mas sim do lançamento. O procedimento administrativo que enseja o lançamento é vinculado não cabendo discricionariedade ao Administrador é procedimento próprio da Administração pública, que dá cunho de exigibilidade ao crédito tributário, que até então não possuía essa característica tendo natureza não constitutiva, mas sim, declaratória.

O professor Roque Antônio Carrazza² nos mostra sucinta, porém bastante útil definição acerca do Lançamento, reforçando o caráter declaratório deste, segue a transcrição do autor que diz:

A especificação dos procedimentos adotados pelo Fisco ou lavrar o auto de infração tem por escopo a descoberta da verdade material que dará um juízo de certeza (e não apenas uma verossimilhança) acerca da existência dos fatos tributários e de quem realmente os promoveu.

Assim temos que, esse procedimento, onde ocorre o lançamento se dá o nome de Processo Administrativo Fiscal, que em perspectiva “*lato sensu*” tem brilhante e elucidativa definição dada por Nelson Nery Costa³, do qual pegamos emprestadas as seguintes linhas:

² CARRAZZA, Roque Antônio, Curso de Direito Constitucional Tributário, 25ªed – São Paulo, Malheiros, 2009,p.465

³ COSTA, Nelson Nery, *Op. Cit.*,p.09

O processo não tem sentido de encadeamento dos atos em si, mas também das condições para que os mesmos façam com que a Administração tome uma decisão qualquer. O processo administrativo então visa a um resultado, a uma decisão por parte do Poder Público.

Quando tratamos de Processo Administrativo Fiscal percebemos que, com resguardo de algumas doutrinas como Ruy Barbosa Nogueira, é um processo administrativo propriamente dito, que visa determinar a exigência ou dispensa de um crédito fiscal, a imputação de penalidades ao contribuinte e a consulta do contribuinte.

Ressaltamos ainda, que se encontra no processo administrativo fiscal a subordinação aos princípios do devido processo legal, princípio do contraditório, princípio da ampla defesa, princípio da ampla instrução probatória, princípio do duplo grau de cognição, princípio do julgador competente e o princípio da ampla competência decisória.

2.1 Das Etapas do Processo Administrativo Fiscal

O Processo Administrativo Fiscal é definido por alguns autores como um procedimento administrativo, à medida que não há composição perfeita do litígio, pois se encontra concentrada na Administração o papel do juiz e da parte interessada.

Na verdade, extraí-se da interpretação literal da norma de Regência (CTN), a conclusão de que o Processo Administrativo Fiscal na verdade é um meio de participação da atividade de autotutela da legalidade exercida pela própria Administração, controlando a legalidade e a legitimidade do lançamento.

Temos a fase fiscal propriamente dita, na qual os órgãos da administração tributária exercem o papel de fiscalização e autuação, após este, a fase onde poderá ocorrer o litígio, onde o contribuinte chamado a manifestar-se quanto à primeira fase, pode propor impugnação ou recursos das decisões administrativas.

Não nos pegaremos aqui, como dito, a terminologias ou linhas doutrinárias quanto ao tópico em discussão, pois ele na verdade é a introdução do assunto proposto.

Para Hugo de Brito Machado⁴ a fase fiscal ou não litigiosa é definida como essencial no lançamento de ofício de qualquer tributo e a caracteriza exemplarmente da seguinte forma:

Começa com o primeiro ato da autoridade competente para fazer o lançamento, tendente à realização deste. Tal ato há de ser necessariamente escrito, e dele há de ter conhecimento o sujeito passivo da obrigação tributária correspondente. Isto quer dizer que o ato somente se tem como existente pronto a produzir os seus efeitos, quando é levado ao conhecimento do sujeito passivo da obrigação tributária.

A marca dessa fase é a ação da administração tributária em seu múnus de fiscalizar, cujo termo é com a autuação do devedor através do auto de infração.

Seguindo esse rito procedimental, com o fim da fase fiscal, inicia-se o litígio propriamente dito, pois nasce ao contribuinte autuado a oportunidade dentro do processo administrativo fiscal de apresentar a sua impugnação do credor. Neste momento, será desenvolvida a linha de defesa do devedor.

Das decisões em sede administrativa há legislação prevê os respectivos recursos, os quais findados tornam a decisão imutável na esfera administrativa, restando agora o seu questionamento na esfera judicial.

Ultimada as fases supracitadas, aqui descritas de forma breve e sintética, pois como dito, não é o pano de fundo deste artigo, mas apenas o complemento introdutório para que se o fim proposto encerra-se a questão da existência (legalidade ou não) do crédito Tributário, momento a partir do qual, passa ele ser exigido, expedindo-se o documento de arrecadação pertinente com prazo para pagamento.

Sendo intimado o contribuinte, devedor e não adimplindo ele a obrigação tributária constituída regularmente dentro do Processo Administrativo Fiscal, será lançada em Dívida Ativa.

⁴ MACHADO, Hugo de Brito. Op. Cit., p.427

3. DIVIDA ATIVA - REGISTRO DO CRÉDITO COM A FAZENDA PÚBLICA

No código Tributário a inscrição em Dívida Ativa está regulada pelos artigos 201 a 204, pelo art. 2º da Lei 6.830/80 e pelo art. 39 da Lei 4.320/64. Do texto legal do Código Tributário Nacional podemos extrair os seguintes pressupostos essenciais à Certidão de Dívida Ativa, quais sejam:

“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 corresponsáveis, 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.”
 (BRASIL, 1966)

Segundo o artigo 39, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, com nova redação determinada pelo Decreto-Lei nº 1.735, de 20 de dezembro de 1979, bem como o seu § 1º, do Título IV – do Exercício Financeiro, menciona:

Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias.

§ 1º Os créditos de que trata este artigo, exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento, serão inscritos, na forma da legislação própria, como Dívida Ativa, em registro próprio, após apurada a sua liquidez e certeza [...] (BRASIL, 1964)

Portanto, Dívida Ativa é constituída pelos créditos da Fazenda Pública, exigíveis após o vencimento do prazo para pagamento sendo de natureza de créditos tributários ou não tributários. São 05 (cinco) passos sintéticos para a constituição da Dívida Ativa, sendo: 1 – Constituição do crédito, 2 – vencimento do prazo para pagamento, 3 – controle administrativo da legalidade, 4 - apuração da liquidez e da certeza do crédito e por fim inscrição do crédito como Dívida Ativa.

Além disso, conforme trata o art. 39 da Lei 4.320/1964, os créditos da Fazenda Pública são divididos em dois grupos sendo: os tributários e não tributários e para distingui-los o mesmo dispositivo legal em seus §§ 2º e 4º os descrevem:

Art. 39. [...]

§ 2º 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 provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros laudêmios, aluguéis ou taxas de ocupação, custas processuais, preço de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições alcance dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de sub-rogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais [...]

§ 4º A receita da Dívida Ativa abrange os créditos mencionados nos parágrafos anteriores, bem como os valores correspondentes à respectiva atualização monetária, à multa e juros de mora [...]

(BRASIL, 1964)

Posto isto, Dívida Ativa Tributária, é constituído de créditos de natureza tributária da Fazenda Pública, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e dos respectivos adicionais sobre obrigação legal relativa a tributos, a saber: atualização monetária, multa, multa de mora, juros de mora e demais adicionais, enquanto, Dívida Ativa não Tributária, compreende créditos cuja natureza não seja relativa a tributos tais como foros, laudêmios, aluguéis, preços públicos, indenizações, além de outros.

Entretanto, após constituição definitiva dos respectivos créditos sejam eles tributários ou não tributários e vencidos o prazo para pagamento, a Fazenda Pública promoverá o controle administrativo da legalidade, apurará a liquidez e certeza do crédito e por fim o inscreverá em dívida ativa.

A inscrição em Dívida Ativa pressupõe a existência de Processo Administrativo Fiscal, no qual o contribuinte participou, ou pelo menos foi chamado a participar, e dele a Administração Tributária chegou a uma conclusão: pela validação ou não do crédito tributário.

Constituído o crédito tributário, após a avaliação formal de sua legalidade, é feito o lançamento e dele inicia-se o prazo regular para o adimplemento por parte do contribuinte. Ulтимado este prazo sem o devido pagamento, ou sem a oferta do contencioso fiscal, o crédito é lançado em Dívida Ativa.

Chegamos agora ao ponto objeto do presente trabalho.

3.1 A efetividade da cobrança da Dívida Ativa para o custeio da despesa pública.

A Receita Tributária é a proveniente da arrecadação de tributos, esta compõe o grupo das Receitas Correntes que são especificamente para cobrir despesas orçamentárias relacionadas à manutenção das atividades governamentais.

Encontramos o conceito da Enciclopédia Livre (2006): “Receita tributária é toda fonte de renda que deriva da arrecadação estatal de Tributos, dos quais são espécies os impostos, as Taxas, as Contribuições de Melhoria, os Empréstimos Compulsórios e as Contribuições Especiais”. Todos prefixados em lei em caráter permanente. Teoricamente, as receitas tributárias têm como finalidade o custeio das despesas estatais e suas necessidades de investimento.

Quando falamos de despesas e receitas públicas, a legislação que nos orienta é a Lei 4.320/64 e Lei Complementar 101/2000, que versam sobre o orçamento e balanços da União, Estado e Municípios e Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, respectivamente.

Nele encontramos a organização contábil da Administração Pública, que dentre outros artigos citamos:

Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

I - as receitas nele arrecadadas;

II - as despesas nele legalmente empenhadas.

Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias.

§ 1º - Os créditos de que trata este artigo, exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento, serão inscritos, na forma da legislação própria, como Dívida Ativa, em registro próprio, após apurada a sua liquidez e certeza, e a respectiva receita será escriturada a esse título.

§ 2º - 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 sub-rogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais. (Incluído pelo Decreto Lei nº 1.735, de 1979)

§ 3º - O valor do crédito da Fazenda Nacional em moeda estrangeira será convertido ao correspondente valor na moeda nacional à taxa cambial oficial, para compra, na data da notificação ou intimação do devedor, pela autoridade administrativa, ou, à sua falta, na data da inscrição da Dívida Ativa, incidindo, a partir da conversão, a atualização monetária e os juros de mora, de acordo com preceitos legais pertinentes aos débitos tributários. (Incluído pelo Decreto Lei nº 1.735, de 1979)

§ 4º - A receita da Dívida Ativa abrange os créditos mencionados nos parágrafos anteriores, bem como os valores correspondentes à respectiva atualização monetária, à multa e juros de mora e ao encargo de que tratam o art. 1º do Decreto-lei nº 1.025, de 21 de outubro de 1969, e o art. 3º do Decreto-lei nº 1.645, de 11 de dezembro de 1978. (Incluído pelo Decreto Lei nº 1.735, de 1979)

§ 5º - A Dívida Ativa da União será apurada e inscrita na Procuradoria da Fazenda Nacional. (BRASIL, 1964)

Não há dúvidas da importância da Dívida Ativa na execução orçamentária dos entes públicos. E desta forma, a sua importância na condição de registrar o crédito e estabelecer as medidas de arrecadação.

Na atividade empresarial o foco é, além da necessidade de diminuir cada vez os custos, aumentar sempre a lucratividade e nesse passo a diminuição da inadimplência é essencial. Nesse ponto, a atividade Estatal não busca sabidamente a lucratividade, mas tem em comum a necessidade de diminuir em caráter contínuo o inadimplemento dos tributos, aumentando assim a arrecadação e consequentemente a disponibilidade financeira em caixa para a efetivação das políticas públicas.

Nessa linha de ideias, a legislação que rege a Administração Pública (CF, LC 101/200, Lei 4.320/64, CTN, etc.), busca ditar aos entes governamentais uma gestão eficiente dos recursos públicos disponíveis, tornando efetiva a previsão de arrecadação da receita e a fixação e, comum na atividade privada, diminuir a despesa.

Cabe ao gestor utilizando as ferramentas legais citadas, prover um orçamento bem planejado, com metas de arrecadação crível, e o detalhamento das despesas dentro dos limites da previsão de arrecadação. A partir desse momento, cabe a administração fazendária agir para alcançar as metas previstas na Lei Orçamentária Anual.

Neste ponto, chegamos ao aprofundamento do tema do trabalho, pois derivado ato da execução orçamentária a existência da disponibilidade financeira do ente público. Assim, existindo a disponibilidade financeira o ente atinge as metas exigidas na legislação supracitada.

Conquanto isso, restringindo a questão apenas a questão financeira, ou seja, a disponibilidade de recursos suficientes a manutenção das despesas planejadas nasce para o ente à obrigação de cumprir o princípio da eficiência no campo da administração tributária, ou seja, na efetiva arrecadação de impostos.

Nessa linha de ideias, sem embargo da cobrança do crédito tributário em sua origem, ou seja, na ação de fiscalização, tem-se observado que a Dívida Ativa mostrou-se uma importante fonte de receita. Como dito em tópico próprio, nela está registrado o crédito com a fazenda não adimplido no prazo legal.

Em tempos pretéritos, a Dívida Ativa era apenas um registro da existência do Crédito. Atualmente não, mostrou-se ser um importante fundo de recursos aptos a serem introduzidos nos cofres públicos.

Chegamos, pois, ao ambiente para elucidação do tema deste Trabalho.

A cobrança da Dívida Ativa!

4. OS MEIOS LEGAIS DE COBRANÇA DA DIVIDA ATIVA.

Para chegarmos ao nosso ponto nevrálgico, qual seja a aplicação do Princípio da Eficiência na Cobrança da Dívida Ativa, tivemos que percorrer um longo caminho, que se concretiza agora, ao adentrarmos no debate quanto à forma da cobrança da Dívida Ativa.

Pois bem, inicialmente devemos registrar, a título de lembrete, que a cobrança da Dívida ativa mereceu do legislador uma norma própria, a Lei Federal 6.830/ 80, que versa sobre a cobrança judicial da fazenda pública.

Na mencionada Lei há todo um procedimento para a execução fiscal, cujo fundamento é a Certidão de Dívida Ativa.

Ocorre que com o passar dos anos, verificou-se que os processos de execução fiscal possuíam 02 (dois) problemas, até então insolúveis: o primeiro refere-se ao longo tempo de sua duração e o segundo, que acabaram por impor ao Poder Judiciário uma demanda além de sua capacidade de resposta.

Segundo dados colhidos junto ao Conselho Nacional de Justiça – CNJ, estudo realizado no ano de 2011⁵, apontaram que dos 83,4 milhões de processos que tramitavam na justiça brasileira no ano de 2010, 32% se referiam a Execuções Fiscais, ou seja, 27 milhões de processos.

Partindo desses dados, foram feitos estudos para dimensionar o custo do processo de execução fiscal, o qual teve como órgão condutor o IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada⁶, que emitiu uma Nota Técnica, intitulada “Custo e Tempo do Processo de Execução Fiscal promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional”.

O estudo, datado de 2011, buscou estimar o custo unitário dos processos de execução fiscal da União chegando-se, após um trabalho metódico com profunda análise e fundamento em fórmulas objetivas, a um custo de R\$ 5.606,67 (cinco mil, seiscentos e seis reais e sessenta e sete centavos) e aferiu-se que o tempo médio da tramitação é de 09 (nove) anos, 09 (nove) meses e 16 (dezesesseis) dias.

Observa-se que as informações são importantes e deflagram um processo de auto-análise quanto à qualidade do crédito que se busca cobrar. Mas o pior foi à

⁵ <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/03/2d53f36cdc1e27513af9868de9d072dd.pdf>

⁶ http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/111230_notatecnicadiest1.pdf

conclusão da taxa de retorno: apenas 25,8% do crédito são totalmente recuperados. Ou seja, para cada 100 ações de Execução fiscal que são propostas, apenas 25 chegam ao seu termo (após os 09a09m16d), com a integralidade de recursos depositados nos cofres.

O Estudo também apontou que o ponto onde há viabilidade para o manejo das ações judiciais seriam as Certidões de Dívida Ativa no valor mínimo de R\$ 21.731,45 (vinte e um mil setecentos e trinta e um reais e quarenta e cinco centavos).

De posse de tais dados, os órgãos responsáveis pelo contencioso da Dívida Ativa, inauguraram estratégias objetivando diminuir o custo e aumentar a taxa de retorno, ou seja, o percentual de recuperação do crédito Tributário. Assim, em 2012, foi editada a Lei Federal 12.767/12, que incluiu o parágrafo único na Lei Federal 9492/97, assim hoje em vigor:

Art. 1º Protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida.

Parágrafo único. Incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas.

(BRASIL, 1997)

Segundo o site consultor jurídico⁷, a União após adotar o Protesto de Certidões de Dívida Ativa, passou a recuperar R\$ 1 a cada R\$ 3, devidos a fazenda pública. Tem-se que com a cobrança administrativa da Dívida Ativa através do Protesto de Títulos, a medida de recuperação saltou de 25% registrado em 2010, para 51% já em 2012.

A medida, qual seja, a utilização do Protesto de Títulos como meio de cobrança da Dívida Ativa tem sido duramente combatido nos Tribunais.

A tese apresentada por aqueles que não concordam é o fato de que a Fazenda Pública esta utilizando um meio de coação política para recebimento de seu crédito e que tal não poderia ocorrer em função da vinculação da Administração Pública, aos princípios inseridos na legislação que rege a matéria, em especial os artigos 38, 128, 204, do Código Tributário Nacional.

⁷ <http://www.conjur.com.br/2013-nov-09/uniao-recupera-cada-devidos-protestar-multas-cartorio>

O Tribunal de Justiça de São Paulo, em recente posicionamento, discordando da posição do Superior Tribunal de Justiça, no caso paradigma de 2013⁸, assim enfrentou o tema:

CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL SUSTAÇÃO DE PROTESTO CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA MEDIDA DESNECESSÁRIA PROPÓSITO DE CONSTRANGER O DEVEDOR AO PAGAMENTO DA DÍVIDA SANÇÃO POLÍTICA INADMISSIBILIDADE. Protesto de certidão de dívida ativa da Fazenda Pública. Medida desnecessária e abusiva. Ofensa ao princípio da legalidade, ao devido processo legal, contraditório e amplo defesa. Sanção de natureza política. Propósito de constranger o devedor a recolher o tributo à margem da execução fiscal e das garantias processuais asseguradas ao devedor. Sentença reformada. Recurso provido, em parte”. (Apelação nº 0001415-44.2015.8.26.0664, em 9ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, julgado em 3 de fevereiro de 2016, Relator Desembargador Décio Notarangeli)

Lado outro, o **Supremo Tribunal Federal**, julgou em **09.11.16** a **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.135**, de autoria da Confederação Nacional da Indústria, ambiente e definiu que não há inconstitucionalidade na nova redação do art. 1º da Lei 9.492/97, com a redação dada pela Lei 12.767/12, conforme Acórdão que ora se transcreve:

Ementa: Direito tributário. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 9.492/1997, art. 1º, parágrafo único. Inclusão das certidões de dívida ativa no rol de títulos sujeitos a protesto. Constitucionalidade. 1. O parágrafo único do art. 1º da Lei nº 9.492/1997, inserido pela Lei nº 12.767/2012, que inclui as Certidões de Dívida Ativa - CDA no rol dos títulos sujeitos a protesto é compatível com a Constituição Federal, tanto do ponto de vista formal quanto material. 2. Em que pese o dispositivo impugnado ter sido inserido por emenda em medida provisória com a qual não guarda pertinência temática, não há inconstitucionalidade formal. É que, muito embora o STF tenha decidido, na ADI 5.127 (Rel. Min. Rosa Weber, Rel. p/ acórdão Min. Edson Fachin, j. 15.10.2015), que a prática, consolidada no Congresso Nacional, de introduzir emendas sobre matérias estranhas às medidas provisórias constitui costume contrário à Constituição, a Corte atribuiu eficácia ex nunc à decisão. Ficaram, assim, preservadas, até a data daquele julgamento, as leis oriundas de projetos de conversão de medidas provisórias com semelhante vício, já aprovadas ou em tramitação no Congresso Nacional, incluindo o dispositivo questionado nesta ADI. 3. Tampouco há inconstitucionalidade material na inclusão das CDAs no rol dos títulos sujeitos a protesto. Somente pode ser considerada “sanção política” vedada pelo STF (cf. Súmulas nº 70, 323 e 547) a medida coercitiva do recolhimento do crédito tributário que restrinja direitos fundamentais dos contribuintes devedores de forma desproporcional e irrazoável, o que não ocorre no caso do protesto de CDAs. 3.1. Em primeiro lugar, não há efetiva restrição a direitos fundamentais dos contribuintes. De um lado, inexistente afronta ao devido processo legal, uma vez que (i) o fato de

⁸ Resp 1.126.515/PR, de relatoria do Ministro Herman Benjamin,

a execução fiscal ser o instrumento típico para a cobrança judicial da Dívida Ativa não exclui mecanismos extrajudiciais, como o protesto de CDA, e (ii) o protesto não impede o devedor de acessar o Poder Judiciário para discutir a validade do crédito. De outro lado, a publicidade que é conferida ao débito tributário pelo protesto não representa embaraço à livre iniciativa e à liberdade profissional, pois não compromete diretamente a organização e a condução das atividades societárias (diferentemente das hipóteses de interdição de estabelecimento, apreensão de mercadorias, etc). Eventual restrição à linha de crédito comercial da empresa seria, quando muito, uma decorrência indireta do instrumento, que, porém, não pode ser imputada ao Fisco, mas aos próprios atores do mercado creditício. 3.2. Em segundo lugar, o dispositivo legal impugnado não viola o princípio da proporcionalidade. A medida é adequada, pois confere maior publicidade ao descumprimento das obrigações tributárias e serve como importante mecanismo extrajudicial de cobrança, que estimula a adimplência, incrementa a arrecadação e promove a justiça fiscal. A medida é necessária, pois permite alcançar os fins pretendidos de modo menos gravoso para o contribuinte (já que não envolve penhora custas, honorários, etc.) e mais eficiente para a arrecadação tributária em relação ao executivo fiscal (que apresenta alto custo, reduzido índice de recuperação dos créditos públicos e contribui para o congestionamento do Poder Judiciário). A medida é proporcional em sentido estrito, uma vez que os eventuais custos do protesto de CDA (limitações creditícias) são compensados largamente pelos seus benefícios, a saber: (i) a maior eficiência e economicidade na recuperação dos créditos tributários, (ii) a garantia da livre concorrência, evitando-se que agentes possam extrair vantagens competitivas indevidas da sonegação de tributos, e (iii) o alívio da sobrecarga de processos do Judiciário, em prol da razoável duração do processo. 4. Nada obstante considere o protesto das certidões de dívida constitucional em abstrato, a Administração Tributária deverá se cercar de algumas cautelas para evitar desvios e abusos no manejo do instrumento. Primeiro, para garantir o respeito aos princípios da impessoalidade e da isonomia, é recomendável a edição de ato infralegal que estabeleça parâmetros claros, objetivos e compatíveis com a Constituição para identificar os créditos que serão protestados. Segundo, deverá promover a revisão de eventuais atos de protesto que, à luz do caso concreto, gerem situações de inconstitucionalidade (e.g., protesto de créditos cuja invalidade tenha sido assentada em julgados de Cortes Superiores por meio das sistemáticas da repercussão geral e de recursos repetitivos) ou de ilegalidade (e.g., créditos prescritos, decaídos, em excesso, cobrados em duplicidade). 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. Fixação da seguinte tese: “O protesto das Certidões de Dívida Ativa constitui mecanismo constitucional e legítimo, por não restringir de forma desproporcional quaisquer direitos fundamentais garantidos aos contribuintes e, assim, não constituir sanção política.” (ADI 5135, Relator (a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 09/11/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJE-022 DIVULG 06-02-2018 PUBLIC 07-02-2018)

O acórdão dissipou todas as dúvidas quanto à aplicabilidade do Protesto de Certidão de Dívida Ativa como mecanismo de eficiência exigida a Administração tributária em sua competência arrecadatória.

5. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

A formação do Estado se traduz originalmente na característica de comportamentos que se encontra em uma sociedade. Assim, para evitar conflitos e tornar suportável a convivência entre as pessoas, surge e necessidade de regras que fazem com que a sociedade siga determinados valores, que norteiam o comportamento dos indivíduos, criando, em tese, harmonia entre os mesmos.

Assim, o Estado, como responsável pela regulamentação da ordem social, apresenta um conjunto de normas que expressam esses valores de harmonia e convivência social, que são representados pelos princípios jurídicos.

Para a doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello (2000, p. 747-748) que nos dá o seguinte conceito:

“é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes componentes de um todo unitário que há por nome de sistema jurídico positivo. Violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos.”

Nesse sentido, princípios são ideias centrais de um sistema, que dão um sentido lógico e harmonioso, exercendo função orientadora à criação, interpretação e aplicação da norma, resultando um conjunto de regras que refletem no conceito de ordem e justiça.

Decorrente disso pode dizer que dentro de um ordenamento jurídico existem duas espécies de normas: os princípios e as regras. Os princípios, enquanto um valor anterior à própria regra pode ser positivado, o que ocorre com o princípio da eficiência objeto do presente trabalho. Os princípios não se sobrepõem entre eles e seus conflitos são resolvidos diante da situação fática, o que não implica a exclusão do princípio, já que por alguns é considerado de menos peso.

Por outro lado, as regras prescritivas de condutas, sempre decorrem de princípios que podem ou não estar positivados. No caso da existência de conflito

entre duas regras a serem observadas para resolver determinado conflito, não se permite esse tipo de solução. Elas são válidas ou inválidas.

Os princípios constitucionais dão coesão ao sistema jurídico e condicionam a existência e validade das normas infraconstitucionais à perfeita sintonia com os fundamentos que transmitem. Dessa forma, tornam-se conceitos formadores de direito e todas as normas existentes no mundo jurídico devem ser compreendidas à luz desses princípios.

Alguns princípios estão expressos no ordenamento jurídico, outros se encontram implícitos, mas nem por isso são menos importantes, pois acabam sendo pacificamente aceitos pela doutrina e jurisprudência por sua indispensabilidade para um sistema como um todo.

A Constituição da República, em seu art. 37, caput, com a nova redação estabelecida pela EC nº 19/98, explicitou como princípios básicos a que esta atrelada a Administração Pública os seguintes: legalidade, impessoalidade, moralidade, a publicidade e a eficiência. Embora, indiscutível a importância de todos os princípios mencionados volveremos a nossa atenção ao princípio da eficiência, já que dele extrairemos a motivação exigida para melhoria da arrecadação tributária.

5.1 Princípio constitucional da eficiência

O mundo globalizado está sempre em transformação, ou seja, vive um constante processo de mudança. O Brasil vem enfrentado grandes reformas em sua estrutura, decorrente das mudanças mundiais, tanto econômicas como sociais que refletem em vários segmentos da sociedade, seja de ordem pública ou privada, exigindo cada vez maior rapidez, qualidade e eficiência nos produtos e serviços públicos.

Essas transformações acarretam um aumento de atividades, e o Estado passa a assumir inúmeras delas, tornando-se, segundo alguns analistas, muito grande e pesado, em razão de que este crescimento atingiu proporções difíceis de serem administradas. Este quadro estaria levando o Estado ao esgotamento, pois teria assumindo tarefas dispensáveis que o sobrecarregaram, interferindo nas atividades realmente essenciais para a coletividade.

Diversos analistas apontavam a falta de eficiência provocada pelo acúmulo de atividades e pela burocratização de todo o quadro administrativo. Por outro lado, afirmam que durante muito tempo fez-se da Administração Pública um comércio de paternalismos e descasos, de comodismo e de más-administrações, o que teria gerado este “monstro ineficiente”.

Na busca desesperada e precipitada para uma solução desse problema, foi verificada nos últimos tempos, uma redução expressiva do Estado, com constantes privatizações, normalmente vinculadas às supostas dificuldades do Estado em prestar serviços adequados. Importante salientar que as exigências não vêm apenas do neoliberalismo e das mudanças mundiais que estão ocorrendo. Decorrem também, do Estado Democrático Social que busca o bem da coletividade, pois, conforme Paulo Modesto (2006):

“O Estado democrático de direito é executor e fomentador da prestação de serviços coletivos essenciais. É o Estado social que não pode descuidar de agir com eficiência, justificando os recursos que extrai da sociedade com resultados socialmente relevantes.”

Diante da necessidade de adequação a essas mudanças rápidas, o Estado vem mudando seu perfil. Tem-se visto nos agentes públicos uma preocupação muito maior com a qualidade da Administração Pública. E estas adequações, têm que ser estabelecidas no ordenamento jurídico, em face da própria submissão da Administração e do Estado à legalidade. É este o quadro que se coloca para a inserção da eficiência como princípio constitucional.

Neste sentido, um dos passos importantes deste processo de mudança é justamente a EC nº 19/98, que, dentre outras mudanças, acrescentou o princípio da eficiência dando nova redação ao art. 37 da Constituição da República (Brasil, 2007):

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)” (grifei).

Embora somente recentemente este princípio tenha ganhado status de princípio constitucional, doutrinadores como Hely Lopes Meirelles (1996, p. 90-91) já citava a eficiência como:

“o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos, para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.”

Completando este entendimento, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2002, p. 83) afirma que uma administração eficiente pressupõe qualidade, presteza e resultados positivos, constituindo, em termos de administração pública, um dever de mostrar rendimento funcional, perfeição e rapidez dos interesses coletivos.

E ainda, ressalta autora que o princípio da eficiência:

“apresenta dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação de agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.”

Embora a Administração Pública não conviva com a competitividade, onde o serviço mal prestado não implica em perda de mercado, como ocorre com a iniciativa privada, não pode descuidar da eficiência no exercício de suas funções, pois, conforme Alexandre de Moraes (1999, p. 30), “o poder público somente cuida daquilo que é essencial e fundamental para a coletividade, e que, portanto, deve ser bom, eficaz e eficiente”, de forma a justificar os recursos gastos. Nesse sentido o princípio da eficiência, para o autor,

“impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social. Nota-se que não se trata de consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação de serviços essenciais à população, visando a adoção de todos os meios legais e morais possíveis para a satisfação do bem comum.”

Temos que enfatizar que a gestão com eficiência sempre foi um dever do administrador. Ao ser estabelecido na norma constitucional o princípio só veio a contribuir para uma conscientização mais concreta dos agentes públicos.

Essa conscientização já é um grande passo, pois é necessário perceber que não basta proceder a avaliações periódicas dos servidores ou abrir processos administrativos para apurar a ineficiência, que muitas vezes é culpa dos próprios administradores que usam o nepotismo e a politicagem. Não basta que o administrador, ao exercer suas funções, alcance a finalidade pública, isto deve acontecer da forma mais eficiente possível, não basta apurar a ineficiência, é necessário implantar verdadeiramente a eficiência na Administração Pública.

Entretanto, há uma discussão na doutrina sobre a compatibilização do princípio da eficiência e o da legalidade. Entretanto, o entendimento majoritário é que são princípios que se complementam para auxiliar no exercício da função administrativa.

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles (1996, p. 90) já afirmava que “na administração prestadora, constitutiva, não basta ao administrador atuar de forma legal e neutra, é fundamental que atue com eficiência, com rendimento, maximizando recursos e produzindo resultados satisfatórios”.

Outro doutrinador que nos auxilia a compreensão a respeito é Antônio Carlos Cintra do Amaral (2006):

“dizer que a administração esta autorizada a praticar atos ilegais, desde que isso contribua para aumentar sua eficiência, é no mínimo tão absurdo que dizer que uma empresa privada pode praticar atos ilícitos, desde que isso contribua para aumentar sua rentabilidade.”

Isso que o autor afirma, havíamos abordado lá no início da exposição: os princípios devem ser interpretados conjuntamente, pois não podemos considerá-los estanques. É entendimento de Vladimir França (2006):

“os princípios jurídicos não devem ser encarados como compartimentos estanques, incomunicáveis, é preciso que o operador jurídico compreenda que os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência são elementos que devem ser conjugados para o melhor entendimento do regime jurídico administrativo.”

Portanto, os princípios não devem ser olhados isoladamente. Somente haverá respeito e observância do princípio da eficiência administrativa quando o administrador respeitar o ordenamento jurídico como um todo. Assim, não é demais afirmar que a Administração Pública está atrelada a todos os princípios, e não pode justificar a transgressão de um em razão do cumprimento de outro.

Para que a eficiência seja resultado da administração, é preciso aperfeiçoar os serviços e qualificar o servidor de carreira, adotando procedimentos mais céleres,

a fim de que o processo de efficientização dos serviços prestados possa ter um caráter de continuidade.

Contudo, podemos perceber que essa mudança vem ocorrendo, embora ainda não da forma desejada, mas que existe uma busca nessa direção. Da mesma forma que a Administração Pública já evoluiu em vários outros aspectos, tem condições de alcançar a eficiência. E existem dados que demonstram que muitas Administrações Públicas se destacam pela sua qualidade, desenvolvendo programas de qualidade com o objetivo de alcançar um bom serviço prestado.

5.2 Eficiência: dever do agente público

Há muito tempo o cidadão encontra-se cansado da péssima qualidade dos serviços prestados pelo Estado e questiona cada vez mais a forma que este utiliza para alcançar seus fins, exigindo celeridade e eficiência na realização do alcance das finalidades e na aplicação do dinheiro público.

A inclusão expressa do princípio da eficiência na Constituição da República faz com que o bom resultado nos serviços e um melhor aproveitamento do dinheiro, sejam condutas exigíveis do administrador pela sociedade. Poderíamos dizer que estabelecido como princípio constitucional, a eficiência passa a se constituir direito subjetivo público do cidadão.

Esse princípio é uma poderosa arma da sociedade no combate a má administração. Ele dá legitimação para o controle da do exercício da atividade do agente público, tanto pelo cidadão como pela própria Administração Pública. E este controle, abrange tanto a competência vinculada, como a discricionária dos agentes públicos. Isso porque o objetivo do princípio da eficiência é a própria satisfação do interesse público.

Dessa forma, se a sociedade paga os tributos, num país cuja carga tributária é uma das mais elevadas do mundo, tem o direito de exigir serviços com bons resultado e saber como foi aplicado o dinheiro público. Esclarecendo, que não é do montante da carga tributária que decorre o dever de eficiência, mas em decorrência do dever de agir segundo as competências estabelecidas no ordenamento jurídico.

Em contrapartida, o agente público tem o dever de observar o princípio da eficiência, ou seja, não basta atuar dentro das normas, mas terá que visar um serviço de qualidade e que satisfaz as necessidades coletivas.

Esse mandamento faz com que o Estado tenha que responder às expectativas quanto a suas funções básicas, como a saúde, a energia elétrica, o saneamento, o lazer, a educação para todos, etc. Para isso é fundamental que o Estado estabeleça programas de qualidade de gestão, definição de metas e resultados, critérios objetivo para alcançar a eficiência na gestão pública. Estes programas, evidentemente, serão estabelecidos por normas jurídicas de cada um dos entes envolvidos, por se tratar de questão afeta a eles.

Importante salientar que não basta à preocupação com reformas administrativas que, via de regra, têm sido desastrosas, agravando a situação na busca pela eficiência. Não basta, em nome da eficiência, editar leis que se preocupam essencialmente com mudanças nos organogramas e na estrutura dos governos, muitas vezes, desestruturando-os e perdendo o know-how já estabelecido. Entretanto, o controle da eficiência está cada vez mais rígido, e a busca por um serviço de qualidade esta crescendo, até mesmo como resultado de uma conscientização dos cidadãos acerca de seus direitos.

Em contrapartida pela contribuição do cidadão aos cofres públicos, tem o direito de exigir uma contraprestação que tenha uma relação custo/benefício satisfatória. Esta é a previsão constitucional do § 3º do art. 37 que estabelece a disciplina legal das formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, do usuário na administração pública direta e indireta, e regulação legal das reclamações e avaliação periódica dos serviços. Ou seja, a norma constitucional prevê, além da eficiência, o direito de participação do cidadão. Isso porque o serviço público e a atividade administrativa do Estado como um todo deve visar o próprio cidadão.

Dessa forma, a qualidade dos serviços públicos deve ser avaliada periodicamente, e esta deverá ser tanto interna como externa, ou seja, os órgãos deverão se estruturar para realizarem auto-avaliações periódicas quanto à qualidade dos serviços prestados, os quais também sofrerão a avaliação do controle externo.

Nesse contexto, um procedimento organizacional que vem ganhando corpo nos últimos anos pela Administração Pública, é a criação de um órgão denominado “ouvidoria”, como um órgão receptor das reivindicações dos usuários dos serviços

públicos. A criação de ouvidorias vai auxiliar os cidadãos e também o administrador na busca pela satisfação e eficiência nos serviços. É o entendimento de Ricardo Martins Pereira (2006), que afirma:

“podemos considerar a Ouvidoria como um órgão de controle que visa à eficiência da Administração Pública, ou seja, a satisfação do usuário (cliente). (...)”

Entretanto, nem todos os administradores públicos criaram Ouvidorias nem tampouco buscam a qualidade dos serviços prestados em seus órgãos. “Para tanto é imprescindível que exista a atuação do Tribunal de Contas (controle externo), órgão independente e autônomo, assegurando este canal de comunicação com o cidadão.”

Assim, se a Lei Maior coloca como um dever do administrador público buscar a eficiência, e um direito do cidadão de cobrar e receber bons resultados, o Estado deve proporcionar e concretizar os meios e instrumentos para alcançar esta eficiência e satisfazer o cidadão.

Desta forma, entendemos que as prescrições constitucionais que se referem ao princípio da eficiência e às formas de controle, constituem normas plenamente exigíveis e concretizáveis, vinculando mediatamente o agente público e o cidadão, sendo um grande avanço para a concretização de uma Administração Pública eficiente.

5.3 Do Princípio Constitucional da Eficiência e a cobrança administrativa do Crédito Tributário.

Como dito, o princípio da Eficiência encontra-se no caput do artigo 37 da CF e foi ali inserido pela Emenda Constitucional 19/1998, que claramente demonstrou a necessidade da reforma do Estado como um todo. O Estado burocrata dava lugar a um ente com proposta de ser ágil na execução de Políticas Públicas.

É certo que quando se fala em eficiência no setor público, não há como deixar de mencionar a estrutura administrativa e seus componentes nucleares e aqueles que orbitam nos sistema jurídico e político.

Nesse passo, não há como falar em eficiência, sem falar no servidor público e a estrutura de trabalho no qual ele encontra-se inserido. Não há como não falar em política remuneratória e medidas de incentivo.

Em linhas gerais, constam da exposição de motivos do projeto de alteração do texto base da Carta Política, adentra em temas sensíveis, complexos e polêmicos, como se transcreve nesta oportunidade.

A crise do Estado esta na raiz do período de prolongada estagnação econômica que o Brasil experimentou nos últimos quinze anos. Nas suas múltiplas facetas, esta crise se manifestou como crise fiscal, crise do modo de intervenção do Estado na economia e crise do próprio aparelho estatal. No que diz respeito a esta última dimensão, a capacidade de ação administrativa do Estado se deteriorou, enquanto prevalecia um enfoque equivocado que levou ao desmonte do aparelho estatal e ao desprestígio de sua burocracia.

Para este Governo, a reforma administrativa é componente indissociável do conjunto das mudanças constitucionais que está propondo à sociedade. São mudanças que conduzirão à reestruturação do Estado e à redefinição do seu papel e da sua forma de atuação, para que se possa alcançar um equacionamento consistente e duradouro da crise.

O revigoreamento da capacidade de gestão, de formulação e de implementação de políticas nos aparatos estatais será determinante para a retomada do desenvolvimento econômico e o atendimento às demandas da cidadania por um serviço público de melhor qualidade. Além disso, o aumento da eficiência do aparelho do Estado é essencial para a superação definitiva da crise fiscal.

A revisão de dispositivos constitucionais não esgota a reforma administrativa, mas representa etapa imprescindível ao seu sucesso, promovendo a atualização de normas, concomitante à remoção de constrangimentos legais que hoje entram a implantação de novos princípios modelos e técnicas de gestão.

No difícil contexto do retorno a democracia, que em nosso país foi simultâneo a crise financeira do Estado, a Constituição de 1988 corporificou uma concepção de administração pública verticalizada, hierárquica, rígida, que favoreceu a proliferação de controles muitas vezes desnecessária. Cumpre agora, reavaliar algumas das opções e modelos adotados, assimilando novos conceitos que reorientem a ação estatal em direção a eficiência e à qualidade dos serviços prestados ao cidadão.

A revisão de dispositivos constitucionais e inúmeras outras mudanças na esfera jurídico-legal que a acompanharão, estão direcionadas para o delineamento de condições propícias a implementação de novos formatos organizacionais e institucionais, a revisão de rotinas e procedimentos e à substituição dos controles formais pela avaliação permanente de resultados. Coerente com estes propósitos, Senhor Presidente, acreditamos que as emendas constitucionais ora apresentadas venham a contribuir decisivamente para o revigoreamento da administração pública, com impactos positivos sobre o conjunto da ação governamental e sobre a sociedade. Como resultados esperados da reforma administrativa, vale destacar o seguinte:

- Incorporar a dimensão da eficiência na administração pública: o aparelho de Estado devesse se revelar apto a gerar mais benefícios, na forma de prestação de serviços à sociedade, com os recursos disponíveis, em respeito ao cidadão contribuinte;
- Contribuir para o equilíbrio das contas públicas: as esferas de Governo que enfrentam desequilíbrio das contas públicas disporão de maior liberdade para a adoção de medidas efetivas de redução de seus quadros

de pessoal, obedecidos a critérios que evitem a utilização abusiva ou persecutória de tais dispositivos:

- Viabilizar o federalismo administrativo: a introdução de novos formatos institucionais para gestão em regime de cooperação dos serviços públicos, envolvendo a União, Estados, Distrito Federal e Municípios e a remoção de obstáculos legais à transferência de bens e de pessoas aprofundarão a aplicação dos preceitos do federalismo na administração pública, particularmente no que tange à descentralização dos serviços públicos:
- Romper com formatos jurídicos e institucionais rígidos e uniformizadores: a reforma constitucional permitirá a implantação de um novo desenho estrutural na Administração Pública brasileira que contemplará a diferenciação e a inovação no tratamento de estruturas, formas jurídicas e métodos de gestão e de controle, particularmente no que tange ao regime jurídico dos servidores, aos mecanismos de recrutamento de quadros e a política remuneratória:
- Enfatizar a qualidade e o desempenho nos serviços públicos: a assimilação pelo serviço público da centralidade do cidadão e da importância da contínua superação de metas de desempenho conjugada com a retirada de controles e obstruções legais desnecessários, repercutirá na melhoria dos serviços públicos.

Em relação ao servidor público, não se intenciona penalizá-lo ou suprimir direitos, mas atualizar dispositivos legais, remover excessos e, sobretudo, propiciar condições à introdução de novas formas de gestão que valorizem a sua profissionalização. Nesse sentido, ressalta-se os seguintes resultados esperados:

- Recuperar o respeito e a imagem do servidor perante a sociedade: a flexibilidade da estabilidade, a introdução de mecanismos de avaliação e a possibilidade de equacionamento das situações de excesso de quadros deverão contribuir para o revigoramento da imagem do servidor público perante a opinião pública e para a assimilação de uma nova postura profissional:
- Estimular o desenvolvimento profissional dos servidores: a permissão da reserva de vagas nos concursos e processos seletivos repercutirá na motivação dos servidores e facilitará o seu adequado reposicionamento dentro da administração:
- Melhorar as condições de trabalho: as flexibilizações introduzidas propiciarão a assimilação de novos métodos e técnicas de gestão, criando condições para substancial melhoria dos padrões gerenciais no serviço público, beneficiando os próprios servidores.

A Emenda

Os dispositivos abrangidos por esta emenda constitucional têm como ênfase a revisão dos princípios e normas que regem a administração pública e o regime jurídico dos servidores, com a finalidade de remover constrangimentos legais e rever procedimentos relativos à admissão de pessoal, política remuneratória, estabilidade e descentralização de funções e serviços para estados e municípios.

No que tange à revisão das disposições gerais que afetam a administração pública, fica autorizada a suspensão da exigência de nacionalidade brasileira como requisito para o acesso a cargos, empregos e funções públicas, nos casos a serem definidos em lei. A medida beneficiará, em particular, as instituições de ensino e de pesquisa, que se resumem das emendas constitucionais que hoje impossibilitam a atração de profissionais estrangeiros especializados para a ocupação de funções permanentes.

Os procedimentos do concurso público poderão ser redefinidos e melhor adaptados aos casos de recrutamento para admissão em emprego público, com a introdução, no texto constitucional do "processo seletivo público". Os procedimentos inerentes ao concurso têm se revelado demasiadamente lentos e rígidos para o recrutamento de empregos que não contêm com a prerrogativa da estabilidade, ou nas situações em que há

necessidade de perfis profissionais altamente especializados, ou com experiência e qualificação muito específica. Cumpre observar, entretanto, que a figura do processo seletivo devesse propiciar a simplificação de rotinas e a redução de prazos, mantida expressamente a impessoalidade nos procedimentos de seleção e o seu caráter público.

Poderão ser destinadas até vinte por cento das vagas nos concursos ou processos seletivos aos servidores que sejam detentores de cargos efetivos ou empregos. A reserva de vagas para os servidores públicos, de forma limitada e rigorosamente regulamentada, passa a ser admitida com o propósito de oferecer uma motivação ao desenvolvimento profissional dos servidores.

Em relação à política remuneratória, foi acrescentado aos princípios aplicáveis à administração pública dispositivo relativo à obrigatoriedade de aprovação, mediante projeto de lei específico, de qualquer modalidade de reajuste, aumento ou concessão de vantagens aos servidores. A medida impossibilitará a concessão de vantagens pela via de resoluções administrativas, conferindo maior transparência e uniformidade de procedimentos no tratamento das remunerações no setor público.

A aplicação dos tetos de remuneração dos servidores públicos previstos no atual texto constitucional passa a alcançar, de forma mandatória, os inativos. E proposta disposição transitória que enquadra os proventos e pensões aos limites de remuneração aplicados aos servidores ativos. Será viabilizada, dessa forma, a imediata reversão de inúmeras e onerosas situações de percepção de remuneração acima do texto constitucional.

Com o objetivo de agilizar a reorganização das empresas públicas e sociedades de economia mista com vistas à implementação do Programa Nacional de Desestatização, foi removida a exigência de aprovação legislativa para a criação de empresas estatais, exclusivamente nas situações em que as circunstâncias da privatização recomendem o desmembramento daquelas já existentes. Considera-se que o controle previsto no texto constitucional é desnecessário e enrijecido quando aplicado aos processos de privatização em curso.

Ainda em relação à gestão das empresas estatais, a supressão da exigência de autorização legislativa para a criação de subsidiárias de empresa pública e sociedade de economia mista vem conferir maior autonomia e agilidade para o bom desempenho nas condições de mercado. Esta flexibilização, contudo, só se aplicará às situações em que a subsidiária tenha como finalidade o desenvolvimento de atividades econômicas similares às da empresa matriz.

Como disposição geral a ser incluída no texto constitucional e posteriormente regulamentada em lei complementar, prevê-se a adoção de diferentes formas de cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para a organização e gestão de funções e serviços. De particular importância será a permissão da incorporação ou cessão, entre as esferas de governo, de quadros de pessoal, bens e instalações, mediante convênios para transferência total ou parcial de encargos e serviços. A implantação de todas as modalidades de cooperação propostas dependerá sempre da voluntária adesão das partes envolvidas, respeitando-se a autonomia das unidades da federação.

O dispositivo agilizará, através da remoção de empecilhos legais, o processo de redefinição de encargos e responsabilidades entre as esferas federal, estadual e municipal. No caso específico da União, será possível negociar a transferência de atividades, pessoal e patrimônio afetado pela descentralização da gestão de serviços públicos. Ao mesmo tempo, proporcionará aos Estados e Municípios a possibilidade de imediato acesso aos recursos humanos, imóveis e equipamentos indispensáveis à continuidade dos serviços transferidos.

Foi revista a previsão constitucional relativa à adoção compulsória de regime jurídico único para os servidores da administração direta, das

autarquias e das fundações. Quando de sua implantação, o regime único representou uma tentativa de restabelecer o controle sobre a gestão dos recursos humanos no serviço público. A proliferação de entidades na administração indireta, em paralelo com uma variedade e superposição de regimes jurídicos e situações funcionais entre os servidores, demandava uma ampla ação no sentido da reorganização dos quadros do Estado.

A opção adotada na Constituição de 1988, contudo, se caracterizou pela ênfase num formato uniformizador, rígido e centralista, representando verdadeira reversão em relação às estratégias descentralizadoras que, no passado, haviam inspirado a adoção, pela administração pública, das figuras jurídicas da autarquia e da fundação.

A implantação do regime jurídico único, nesse sentido, impôs pesada restrição legal à autonomia e flexibilidade de gestão imprescindível à administração indireta, realimentando as tendências no sentido de um tratamento indiferenciado em relação à administração direta. Além disso, estendeu a Estados e Municípios o mandamento centralizador e uniformizante, retirando-lhes a possibilidade de encontrar soluções próprias e diferenciadas para a organização de seus quadros.

A diversidade de regimes jurídicos para os servidores públicos é requisito que em muito facilitará a implantação de uma nova arquitetura jurídico-institucional que possibilite à administração pública brasileira a sua reorganização em sintonia com as modernas técnicas e conceitos no campo da administração.

Esta nova arquitetura tem como diretriz básica o resgate da autonomia e da flexibilidade de gestão nas áreas responsáveis pela prestação de serviços públicos. Pretende-se que, a partir da desobstrução legal promovida no texto constitucional, seja possível a definição de regimes jurídicos diferenciados para os servidores, conforme a natureza do órgão ou entidade a que se vinculem.

Dessa forma, as autarquias e fundações poderão contar com regimes específicos de trabalho, que atendam à necessidade de maior agilidade no recrutamento e na dispensa de quadros, mantidas as devidas garantias e a impessoalidade e legalidade próprios do serviço público. Além disso, a critério de cada esfera de governo, poder-se-á adotar o regime celetista, nas situações em que for julgado mais conveniente.

Também dentro do mesmo propósito de ampliar margens de autonomia gerencial, é removida do texto constitucional a referência à obrigatoriedade de adoção de um regime jurídico único abrangendo todas as instituições de ensino mantidas pela União.

A referência à isonomia de vencimentos entre os servidores foi suprimida do texto constitucional. Pretende-se que o tema venha a merecer adequado e oportuno equacionamento, como componente inerente a uma consistente política de recursos humanos e não como direito subjetivo do servidor, que sujeita a administração a todo tipo de pressões e demandas por equiparação de vencimentos.

A abertura da possibilidade de adoção de requisitos de idade para admissão ao serviço público vem facultar à administração, no interesse da maior eficiência e racionalidade de custos, poder selecionar perfis mais jovens ou inibir o ingresso de quadros envelhecidos que permanecera pouco tempo no serviço do Estado, fazendo jus, entretanto, a todos os direitos inerentes à aposentadoria do servidor público. Ressalte-se que as restrições de idade não serão obrigatórias, podendo ser utilizadas em função das características de cada cargo ou área de atividade.

Outra importante modificação sugerida ao texto constitucional refere-se à flexibilização da estabilidade do servidor público. Historicamente, o instituto da estabilidade representou uma inovação da administração burocrática com o propósito de combater a administração patrimonialista e o uso da demissão como instrumento político.

Como qualquer norma legal, as características desse instituto carecem hoje de uma atualização que o compatibilize com a necessidade de

implantação de técnicas de gestão voltadas para a eficiência e o desempenho. Além disso, a própria modernização política e social concorreu para a consolidação da distinção entre as esferas pública e privada e para tornar mais acurada a fiscalização pela sociedade contra eventuais abusos.

A moldura legal vigente permitiu a generalizada e indiscriminada atribuição de rígida estabilidade a todos os servidores, na administração direta nas autarquias e nas fundações. A flexibilização desse instituto, nos termos em que está sendo proposta, permitirá a sua aplicação diferenciada e graduada conforme as características institucionais e de gestão de cada segmento da administração. Será, também, instrumento adequado para, atendido o interesse público, equacionar situações em que se verifique excesso de quadros.

Não se propugna, portanto, a extinção da estabilidade. Entende-se como suficiente a sua regulamentação em dois níveis: de forma rígida, para as categorias que desenvolvam funções exclusivas de Estado e de forma flexível para os demais funcionários. A estabilidade rígida permitirá a dispensa do servidor por falta grave ou por insuficiência de desempenho, mediante processo administrativo ou judicial. A estabilidade flexível comportará, além das hipóteses anteriores, a possibilidade de desligamento do servidor por necessidade da administração, decorrente de excesso de quadros ou de processos de reestruturação organizacional.

O novo tratamento conferido à estabilidade terá ainda como consequência à generalização, nas legislações que vierem a regulamentar os dispositivos modificados, da implantação de mecanismos de avaliação de desempenho dos servidores, contemplando a previsão da hipótese de afastamento do cargo naqueles casos de comprovada e contumaz ineficiência.

Em relação ao desligamento por necessidade administrativa, ele poderá ser motivado com vistas à redução ou reestruturação de quadros ou para o atendimento aos limites de despesas com pessoal determinados pelo art. 169 da Constituição e recentemente regulamentado na Lei Complementar n.º 82/95. Cumpre observar, a propósito, que o ônus representado pelos gastos com pessoal face às receitas disponíveis afeta hoje, com extrema gravidade, a muitos Estados e Municípios que se vêem impossibilitados de implementar seus programas de governo.

A concessão desta nova prerrogativa ao administrador será acompanhada de limitações ao seu uso abusivo ou persecutório. Assim, o cargo ocupado pelo servidor desligado será automaticamente extinto e lei complementar poderá estipular critérios e salvaguardas adicionais. Ademais, será assegurada indenização ao servidor, conforme gradação e critérios a serem detalhados em lei, nos casos de desligamento por necessidade da administração e por insuficiência de desempenho.

Ficou expressamente ressalvada, entretanto, a aplicação dos dispositivos relativos à perda do cargo por necessidade administrativa no caso dos servidores estáveis ocupantes de cargo efetivo, que desenvolvam atividades exclusivas de Estado, conforme vierem a ser definidas na legislação.

O instituto da disponibilidade remunerada foi revisto, prevendo-se expressamente a percepção de remuneração proporcional ao tempo de serviço, até o reaproveitamento do servidor em cargo de mesma natureza atributiva. A readequação proposta visa reforçar a sua viabilidade como instrumento destinado a facilitar processos de reorganização administrativa, podendo ser empregado alternativamente ao desligamento do servidor.

Também em relação aos requisitos para a concessão da estabilidade procurou-se uma mais clara e determinante vinculação a mecanismos de avaliação, com a exigência de realização de avaliação do servidor por comissão específica. O prazo do estágio probatório foi estendido para cinco anos e a aquisição da estabilidade, ao seu final, fica condicionada à avaliação do servidor por comissão instituída com esta finalidade.

São estas medidas, Senhor Presidente, que constituem parte do conjunto proposto de mudanças constitucionais que visam transformar a administração pública brasileira em poderoso instrumento do desenvolvimento econômico e social, consoante as diretrizes e objetivos do programa de governo.
Respeitosamente.

□

Pois bem, nesse cenário são comuns as críticas sobre a forma como a Administração Pública desenvolve suas atividades, sempre com falta de sintonia entre o anseio dos cidadãos e resposta as demandas. Tal ocorria e ainda ocorre sempre com um atraso de tempo e de qualidade demonstrando claramente à ineficiência com que são conduzidos os serviços prestados pelo Estado, o qual tem o objetivo primordial de satisfazer o interesse coletivo.

A administração pública do Estado de Direito, tentando coibir os abusos por parte dos seus governantes, se tornou excessivamente burocrática, o que tem resultado, segundo parte da doutrina especializada, em lentidão e ineficiência na prestação de suas atividades e serviços.

A inserção do Princípio da Eficiência, é um lampejo de tentativa de melhorar a qualidade dos serviços públicos, visando melhores resultados e praticas mais efetivas para dar concretude à atividade estatal, quer seja na execução das políticas públicas demandadas pelo cidadão, como a atuação no sentido de melhorar a atuação da administração tributária, na persecução de uma maior arrecadação de tributos.

A nova redação do caput do artigo 37 da CF chegou para dar um fôlego novo a Administração Pública, afastando-a de uma gestão descomprometida com resultado. Essa nova roupagem vem ao encontro com a crescente exigência dos cidadãos que estão cansados do mau serviço prestado pelo Estado.

Assim, a eficiência passou a integrar o regramento constitucional.

O princípio da eficiência hoje é uma das bases da Administração Pública, como um direito do cidadão e dever do agente público na execução das políticas públicas.

CONCLUSÃO

De todo o exposto, conclui-se que o Estado ao longo de sua história mantém-se através dos tributos que arrecada daqueles que possuem capacidade contributiva para tanto, e que, eventualmente não adimplindo os seus compromissos, são inseridos em um registro administrativo, denominado Dívida Ativa. E que, com o passar do tempo, esse procedimento evoluiu até o modelo vigente, inserindo os créditos tributários inseridos em Dívida Ativa, como importante fonte de Receita Estatal.

Assim, o registro da Dívida Ativa deve-se transmutar, dentro do menor prazo possível, em recursos financeiros para atender as demandas oriundas das políticas públicas.

Nesse ponto, trilhar o caminho tradicional e conservador da utilização dos mecanismos da lei 6.830/80 (lei de Execuções Fiscais) ficou comprovado não ser a medida mais eficiente. Os estudos neste artigo citados demonstram claramente que o tempo de resposta na via judicial, não contempla a rapidez da escrituração contábil propriamente dita. O Crédito é lançado num ano e recebido, quando o é, após 09 (nove) anos aproximadamente.

Nesse ambiente fático, a fazenda precisou se reinventar, principalmente com forte fundamento constitucional, o princípio da Eficiência e logrou em inserir no ordenamento o mecanismo de rápida resposta, qual seja, aquele que é o objeto deste artigo: a Cobrança da Dívida Ativa através do Protesto.

Embora haja posicionamento contrário, especialmente da parte empresarial e comercial, o fato é que, para a fazenda pública a efetividade na recuperação do crédito tributário inscrito em Dívida Ativa, por meio da cobrança administrativa do Protesto de Títulos, tem se revelado como excepcional, apontam os estudos.

A questão restou pacificada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADIN 5.135 ocorrido em 09.11.16, no qual declarou inexistir vício constitucional na norma em comento. Do resultado do julgamento, podemos concluir que a efetividade da cobrança administrativa do crédito tributário através dos Protestos da Certidão de Dívida Ativa, de longe representa a conduta mais eficaz no resgate de recursos aos cofres públicos, numa verdadeira simetria que deve existir entre a receita prevista e a efetivamente arrecadada, traz por conseqüência a disponibilidade financeira para cobertura de gastos oriundos de Políticas Públicas.

Desta forma, a simplicidade para se efetuar o protesto, a força da intimação que proporciona agilidade na resolução, seja para o pagamento da dívida ou para a efetivação do protesto, a interligação com os órgãos de proteção ao crédito e cadastro de inadimplentes mantendo sempre o banco de dados destes atualizados, e, principalmente, os baixos custos em relação a um requerimento judicial, sendo em alguns casos até gratuito, corroboram para o cumprimento do princípio constitucional da eficiência na atuação do ente governamental.

Por fim, rematando, que quanto mais a Lei de Protestos for utilizada pelos operadores do direito e até pelos próprios interessados, especialmente com esse mecanismo de protesto da certidão de dívida ativa não paga e que contenha obrigação certa, líquida e exigível, em tese, mais célere será o recebimento do crédito, e por via de consequência concretiza-se o recurso financeiro almejado, com a entrada efetiva nos cofres públicos, como dito.

De tudo que foi abordado aqui, e considerando que, diferentemente do particular, a Administração Pública não pode desempenhar suas atividades sem se preocupar com o interesse da coletividade. Seu principal desafio é concretizar o princípio da eficiência sem descuidar da observância da legalidade.

Nesse cenário, mudar a imagem do Estado, que é sempre visto como ineficiente e burocrático, não é uma tarefa fácil. Um passo importante na concretização de um novo perfil estatal-administrativo é, sem dúvida, a inclusão do princípio constitucional da eficiência através da EC nº 19/98.

O princípio da eficiência vem marcar uma mudança de perfil da Administração Pública, perfil este que se preocupa com a qualidade, agilidade e credibilidade dos serviços públicos. Ele estabelece uma nova condição do cidadão frente à própria atuação do Estado-administração, que passa a ter que utilizar o instrumental burocrático não como um fim em si mesmo, mas como o mecanismo de concretização do interesse do cidadão, individual ou coletivamente.

Para concretizar esse interesse, a própria Constituição da República estabeleceu mecanismos de controle, entre os quais o da eficiência, vinculando mediamente o agente público e o cidadão. Isso é um grande avanço para a mudança que tanto queremos na Administração Pública para o alcance da eficiência.

Neste sentido, como demonstração concreta de que a burocracia emperra a Administração e que sendo apenas instrumento não pode ser visto como o fim a que

se busca. No caso do presente trabalho, foi trazida a tarefa de arrecadação tributária como exemplo que a eficiência trazida com a implementação da cobrança administrativa através dos protestos de títulos, após décadas de ações judiciais sem o retorno esperado, demonstrou que até mesmo em sua atividade primordial (arrecadar para se manter) o Estado era burocrático e ineficiente.

Concluindo, pensamos que as mudanças legislativas e operacionais quanto a efetiva cobrança do crédito tributário chegou em boa hora. Nesse ponto, o Estado tornou-se eficiente, primando pela qualidade e produtividade na busca do crédito tributário, conforme Estudo aqui mencionado.

A expectativa que permanece agora é quanto a pratica da mesma eficiência quando na oferta de serviços públicos de qualidade nas diversas áreas de responsabilidade do Estado, tais como: saúde, educação, transportes, assistência social, etc.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAO, Carlos Henrique. Do protesto. 2. Ed. São Paulo: Leud, 2002. p.22.

A Execução Fiscal no Brasil e o Impacto no Judiciário, Conselho Nacional de Justiça-CNJ, disponível em <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/03/2d53f36cdc1e27513af9868de9d072dd.pdf>> acesso em: 29/05/2018

ALMEIDA, Amador Paes de. Curso de falência e concordata. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 22-23.

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do Amaral. O Princípio da Eficiência no Direito Administrativo. Disponível em:<<http://www.direitopublico.com.br/revista.asp>>. Acesso em: 18 jun 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 2007.

ANDRADE, Maria Margarida de. Introdução à metodologia do trabalho científico: elaboração de trabalhos na graduação. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

Artigo “A União recupera R\$ 1 a cada R\$ 3 devidos ao Protestar”; Consultor Jurídico, disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-nov-09/uniao-recupera-cada-devidos-protestar-multas-cartorio>> Acesso em: 01/06/2018.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Publicada no DOU nº 191-A, de 05 de out. de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

CARRAZZA, Roque Antônio, Curso de Direito Constitucional Tributário, 25ªed – São Paulo, Malheiros, 2009,p.465.

COELHO, Fábio Ulhoa. Curso de direito comercial. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. v.1.

COSTA, Nelson Nery, Processo Administrativo e suas Espécies, 4ª ed – Rio de Janeiro, Forense, 2003,p.09.

Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, Nota Técnica - IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, disponível em <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/111230_notatecniciadiest1.pdf> Acesso: 28/05/2018.

Dicionário Etimológico, Disponível em <<http://www.dicionarioetimologico.com.br/tributo>> Acesso em: 28/05/2018.

ESPÍRITO SANTO. Código de Normas do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo (2009). Código de Normas do Tribunal de Justiça, Provimento nº 029/2009. Vitória, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2002.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Eficiência administrativa na Constituição Federal. Disponível: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=344>. Acesso: 22 de maio 2018.

FRIEDE, Reis. 100 perguntas de direito tributário (2002). 4. ed. Rio de Janeiro: Thex Ed., 2002

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

LAKATOS, Eva Maria. Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos. 5. Ed. São Paulo, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1996.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2000.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=343>>. Acesso em: 20 maio 2018

MORAES, Alexandre de. Reforma Administrativa: Emenda Constitucional nº 19/98. São Paulo: Atlas, 1999.

_____. 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. Publicada no DOU de 23 de jun. de 1964. Brasília. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 05/06/2018.

_____. Lei Nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o sistema tributário nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis a União, Estados e Municípios. Publicada no DOU de 27 de out. de 1966. Brasília. 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em: 05/06/2018

_____. Lei Nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o código de processo civil. Publicada no DOU de 17 de jan. de 1973. Brasília. 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869.htm>. Acesso em: 12/06/2018.

_____. 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. Publicada no DOU de 24 de set. de 1980. Brasília. 1980. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6830.htm>. Acesso em: 02/06/2018.

_____. Lei Nº 7.799, de 22 de setembro de 1989. Altera a legislação tributária federal e dá outras providências. Publicada no DOU de 11 de jul. de 1989. Brasília. 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7799.htm>. Acesso em: 02/06/2018.

_____. Lei Nº 9.492, de 10 de setembro de 1997. Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos da dívida e da

outras providências. Publicada no DOU de 11 de set. de 1997. Brasília. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9492.htm>. Acesso em: 01/11/2016

MACHADO, Hugo de Brito. Curso de Direito Tributário. 24ª edição, São Paulo: Editora Saraiva, 2004.

_____. Portaria MF nº 75 do Ministro de Estado da Fazenda. Dispõe sobre a inscrição de débitos na dívida ativa da União e o ajuizamento de execuções fiscais pela procuradoria-geral da fazenda nacional. Publicada no DOU de 29 de mar. de 2012. Brasília. 2012. Disponível em:<<http://www.atualizaçaolegislativa.com.br/2012/03/execucao-fiscal-portaria-mf-n-75.html>>. Acesso em: 01/06/2018

_____. Lei Nº 9.876, de 12 de julho de 2012. Autoriza a procuradoria geral do estado – PGE a efetuar o protesto de título executivo judicial de quantia certa, de certidão de dívida ativa do estado, de autarquias e de fundações públicas estaduais; autoriza o registro, pelo estado, de devedores em entidades que prestem serviços de proteção ao créditos e/ou promovam cadastros de devedores inadimplentes e dá outras providências. Publicada no DOE de 13 de jul. de 2012. Vitória. 2012. Disponível em: <<http://www.conslegis.es.gov.br>>. Acesso em: 02/06/2018.

MIRANDA, Pontes de e Francisco Cavalcanti. Tratado de direito cambiário. 2. ed. Campinas: Bookselher, v.4, 2001. p. 499.

PARIZATTO, João Roberto. Protesto de títulos de crédito. 5. Ed. São Paulo: Parizatto, 2010.

PEREIRA, Ricardo Martins. A ouvidoria e o controle da gestão pública. Disponível em: <http://www.abonacional.org.br/texto_gestaopublica.htm>. Acesso em: 20 maio 2018.

REsp. 1.126.515/PR, de relatoria do Ministro Herman Benjamin; disponível em:<<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc>>.

jsp?processo=1126515&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>Acesso:
02/06/2018.

SABBAG, Eduardo. Manual de direito tributário. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Comentários ao novo Código Civil. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, v. III, 2003. P. 266-267.

VITÓRIA. Lei N° 6.792, de 28 de novembro de 2006. Autoriza o poder executivo a protestar as certidões de dívida ativa correspondente aos créditos tributários e não-tributários do município de vitória e dá outras providências. Publicada no jornal A Tribuna em 30 de nov. de 2006. Vitoria. 2006. Disponível em:<<http://www.legislacaoonline.com.br/vitoria/images/leis/html/L67922006.html>>. Acesso em: 10/06/2018.