

A ADVOCACIA PÚBLICA E A RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS PÚBLICOS NÃO PAGOS

Aldemario Araujo Castro
Procurador da Fazenda Nacional
Professor da Universidade Católica de Brasília
Ex-Coordenador-Geral da Dívida Ativa da União
Brasília, 24 de março de 2003 (1)

Vivemos numa quadra histórica em que a palavra de ordem é *privatizar*. O mercado e o capital, notadamente o especulativo, são valores quase absolutos, praticamente sem qualquer contraponto social ou ideológico significativo. Neste terreno "fértil" prosperam as mais variadas iniciativas de terceirizar ou entregar toda e qualquer atividade realizada pelo Poder Público ao "deus" mercado (2). Nesta linha, algumas das propostas atingem as ações de cobrança dos créditos públicos não pagos nos prazos fixados em lei.

As motivações para tais projetos, nas suas mais variadas formas, giram invariavelmente em torno da discutível máxima da ineficiência das ações públicas nesta área. Esgrimindo verdades parciais, os autores das proposições procuram sempre comparar a recuperação de créditos num determinado ano com o estoque em cobrança. Este cotejo desconsidera, porque baseado em critério único, as condições logísticas das ações de cobrança, a natureza e as dificuldades peculiares desta atividade.

Destacamos, neste passo, duas das mais significativas propostas tendentes a subtrair dos órgãos públicos especializados a atividade de cobrança de créditos públicos não pagos. Tratam-se de dois projetos de lei de autoria do ex-Senador Luiz Estevão. O primeiro, identificado como Projeto de Lei do Senado nº 583, de 1999, dispõe sobre a alienação de títulos extrajudiciais relativos a créditos inscritos em dívida ativa (3). Já o segundo, tramitando como o Projeto de Lei do Senado nº 584, também de 1999, dispõe sobre delegação a advogado particular para cobrança de créditos inscritos na dívida ativa.

Na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), os dois projetos foram analisados, sob a ótica da compatibilidade com a ordem jurídica posta, pelos Procuradores da Fazenda Nacional Aldemario Araujo Castro, Christiano Mendes Wolney Valente e Francisco Joaquim de Sousa Neto. As duas proposições, depois de minudente estudo, não lograram merecer manifestações positivas no âmbito da PGFN. Identificamos vícios de inconstitucionalidade e incompatibilidade com o Código Tributário Nacional.

Com efeito, a proposta de alienação, mediante leilão, de títulos representativos de créditos inscritos em dívida ativa, ao garantir ao devedor o direito de preferência pelo mesmo preço oferecido pelo vencedor do certame, veicula uma norma aberta e genérica de remissão em afronta ao comando do art. 150, §6º da Constituição **(4)**. A mesma proposta, ao fixar a sub-rogação pelo cessionário em todos os direitos, garantias e privilégios do cedente, transfere ao particular, incorrendo em inconstitucionalidade (art. 37 da Constituição) **(5)** e incompatibilidade com o Código Tributário Nacional (art. 183 e seguintes) **(6)**, as prerrogativas próprias do Poder Público.

Por outro lado, a proposição de transferência da cobrança a advogado esbarra na impossibilidade de delegação, ao particular, de atividade típica de Estado, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal na ADIN nº 1.717-DF **(7)**.

Os dois projetos, ainda, violam frontalmente o art. 131, *caput* e §3º da Constituição **(8)**, os arts. 3º e 7º do Código Tributário Nacional **(9)**, o art. 12 da Lei Complementar nº 73, de 1993 **(10)**, e os arts. 1º e 22 do Decreto-Lei nº 147, de 1967 **(11)**. Segundo as normas constitucionais citadas, a execução da dívida ativa de natureza tributária cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, instituição vinculada à Advocacia-Geral da União incumbida de representar a União em juízo. Já o Código Tributário Nacional, estabelece que o tributo será cobrado mediante atividade administrativa plenamente vinculada e a eventual delegação da função de arrecadar tributos somente será conferida por uma pessoa jurídica de direito público a outra. Por fim, a Lei Complementar nº 73, de 1993 e o Decreto-Lei nº 147, de 1967, com força de lei complementar no particular, fixam a competência da PGFN para a execução da dívida ativa da União de natureza tributária ou não.

Na justificação dos projetos aludidos, constituídas de não mais de três dezenas de linhas, o ex-parlamentar não foge ao lugar-comum destes tipos de iniciativas. Registra a suposta ineficiência dos órgãos de cobrança e chega a qualificar de corporativa a

resistência desenvolvida contra esta nefasta tendência privatizante.

Os argumentos apresentados na justificação permitem conduzir a discussão sobre o tema em rumo completamente diverso do tradicional. Podemos afastar a abordagem estritamente jurídica e tratar do assunto sob o enfoque político, assim entendido como a escolha dos caminhos e métodos mais adequados a serem aplicados na administração da atividade.

Temos afirmado que neste ponto reside o debate fundamental sobre o tema da recuperação de créditos públicos não pagos. Isto porque, se manejado o instrumento próprio, notadamente a **emenda à Constituição**, todo e qualquer obstáculo jurídico levantado pode ser convenientemente removido. Obviamente, a matéria não se insere entre aquelas alcançadas pelas chamadas "cláusulas pétreas" (art. 60, §4º da Constituição) **(12)**, onde seria rejeitado o tratamento por emenda ao Texto Maior.

A argüição de ineficiência das ações de cobrança, por sua vez, não resiste a uma análise profunda, séria e isenta. Esta conclusão, como destacamos, parte de um cotejo distorcido. Não é possível medir a eficiência das ações de recuperação de créditos simplesmente comparando o estoque de créditos existentes com a arrecadação anual. No caso da União, no estoque de dívidas por serem cobradas temos seguramente mais de 50% (cinquenta por cento) dos valores contabilizados nas categorias de "inconsistentes" e "incobráveis". A primeira hipótese – dos inconsistentes – decorre, em regra, de erros cavалares no manuseio do instrumento de declaração e confissão de dívida tributária **(13)**. Temos visto inúmeras situações em que dívidas da ordem de **milhões** de reais são apresentadas e registradas como créditos da ordem de **bilhões** de reais pelo uso incorreto de moedas e indexadores monetários pelo contribuinte na declaração entregue ao Fisco. Já na segunda hipótese – dos incobráveis – temos dívidas decorrentes de financiamentos com o dinheiro público para empresas e pessoas físicas hoje desprovidas de qualquer patrimônio, rigorosamente "falidas", na linguagem coloquial ou popular, sem precisão técnica. Portanto, o termo de comparação para os valores efetivamente arrecadados não pode ser o estoque total, tal como escriturado ou registrado.

Assim, quando comparada a arrecadação com o "estoque cobrável", afastados os créditos inconsistentes (vale dizer, inexistentes) e os incobráveis (vale dizer, juridicamente irrecuperáveis), atingimos, particularmente na PGFN, percentuais de recuperação de créditos semelhantes ou compatíveis com a realidade internacional.

Por outro lado, as condições logísticas, em sentido amplo, de cobrança dos créditos fiscais são lastimáveis, para não dizer desesperadoras. O número de

procuradores existentes e alocados para as tarefas relacionadas com a recuperação de créditos é absolutamente insuficiente (14). Assim, chegamos a ter, em média, milhares de processos judiciais por procurador em efetivo exercício. No caso da União, acrescenta-se ao aspecto quantitativo o tratamento profundamente desrespeitoso, em termos remuneratórios e organizacionais (15), para com os Procuradores da Fazenda Nacional, categoria crucial na realização da justiça fiscal. Uma das conseqüências deste profundo desprezo institucional é o recrudescimento sem precedentes de um movimento de êxodo nos quadros da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. O número de servidores de apoio também é nitidamente insuficiente, além de não estarem, na PGFN, organizados em carreira própria e especializada para o desempenho das atividades exigidas pelas atribuições do órgão (14). Também devem ser consideradas outras carências de ordem material, tais como: ausência de instalações adequadas (equipamentos, móveis e imóveis), falta de armazéns para bens removidos, entre outros.

Devemos ressaltar ainda os obstáculos próprios do processo de execução. Nele, o exequente se depara, em regra, com um devedor recalcitrante, que não cumpriu, nem pretende cumprir, com suas obrigações pecuniárias. São incontáveis os casos de empresas encerradas irregularmente e pessoas físicas/sócios desaparecidos. Por outro lado, o trabalho de localização de bens e direitos dos devedores e co-responsáveis esbarra em toda sorte de limitações (dificuldades operacionais, sigilos de várias ordens, etc).

Impõe-se, no entanto, apontar as razões fundamentais para o quadro de verdadeira indigência experimentado pelas unidades responsáveis pela recuperação de créditos públicos não pagos. Em regra, temos decisões políticas, posturas governamentais deliberadas, no sentido de subtrair ou sonegar os recursos orçamentários e os fluxos financeiros adequados ao correto funcionamento destes setores da Administração Pública.

O caso da PGFN é emblemático. Ano após ano as dotações orçamentárias para manutenção e investimento nas atividades de arrecadação de créditos públicos não pagos são reduzidas. A situação beira ao surrealismo. Como a PGFN arrecada o encargo legal, um *plus* em relação ao crédito devido, e este somente pode ser utilizado no aparelhamento da cobrança e no pagamento de *pro-labore* aos Procuradores da Fazenda Nacional, identificamos anualmente uma inusitada e milionária RESERVA DE CONTINGÊNCIA no FUNDAP, o fundo para onde são carreados os valores arrecadados a título de encargo legal. Vejamos alguns exemplos concretos com os números das propostas orçamentárias encaminhadas pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional nos anos de 2000, 2001 e 2002 para serem aplicadas aos exercícios financeiros de 2001, 2002 e 2003, respectivamente. A arrecadação estimada do encargo legal era de R\$ 181,8 milhões para

2001, de R\$ 151,1 milhões para 2002 e de R\$ 185,6 milhões para 2003. Destes recursos, em 2001 cerca de R\$ 56,8 milhões seriam gastos no pagamento dos procuradores e no custeio e investimento na “máquina” de cobrança. Para os mesmos fins, seriam utilizados R\$ 89,1 milhões em 2002 e R\$ 83,4 milhões em 2003. Assim “restariam” R\$ 124,9 milhões em 2001, R\$ 61,7 milhões em 2002 e R\$ 102 milhões em 2003. Como estes últimos valores não podem ser utilizados em nenhuma outra finalidade, haja vista a destinação legal específica do encargo legal (art. 3º da Lei nº 7.711, de 1988, combinado com o art. 8º, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal), são consignados como RESERVA DE CONTINGÊNCIA DO FUNDAF. Estes recursos historicamente não são utilizados pela PGFN e, ao final do ano, compõem o superávit primário do Poder Público.

Não resta nenhuma dúvida, a opção política deliberada, pensada e aplicada de forma cirúrgica é de fazer caixa com os recursos legalmente destinados para melhor aparelhar a cobrança de créditos públicos. Nesta linha, não se busca a melhoria das condições de trabalho e, por via de consequência, dos níveis de arrecadação. Tudo repercutindo no aumento de receitas e num melhor desempenho fiscal. Este último caminho apresenta, da ótica de “donos do poder”, o inconveniente da cobrança, do incômodo mais freqüente e efetivo, dos financiadores de campanhas políticas e partícipes ou beneficiários da privatização do Estado brasileiro, integrantes do intocável e indefectível “mercado” (16).

Repelimos veementemente, de outro giro, a pecha do corporativismo. A experiência recente da PGFN na recuperação de créditos atrasados aponta claramente para a necessidade do efetivo aparelhamento logístico e normativo dos órgãos públicos responsáveis pela cobrança. Mesmo com todas as carências, o desempenho arrecadatário apresenta uma série de crescimento contínuo na casa dos bilhões de reais. Assim, somente a constatação imparcial de ineficiência, a ser feita depois da experimentação das condições adequadas de trabalho, por lapso considerável de tempo, permitiria, com legitimidade, redesenhar a opção política do constituinte (**ação administrativa coordenada e especializada**). Por enquanto, experiências como a da PGFN apontam para o acerto da opção institucionalizada e para a absoluta necessidade de dotá-la de meios apropriados para atingir os fins pretendidos.

Merece especial registro o desenvolvimento da idéia de “recuperação de créditos públicos não pagos”, presente na forma atual do Plano Plurianual da União, em substituição ao conceito mais rasteiro de “arrecadação ou cobrança de dívidas”. Com efeito, os órgãos de representação do Poder Público em juízo desenvolvem ações, mensuráveis em resultados pecuniários, em várias frentes. Temos a cobrança direta dos créditos não pagos como faceta mais visível da atuação. Temos, ainda, as iniciativas de defesa do Erário por onde são vertidos aos cofres públicos quantias enormes objeto de

depósito judicial, inúmeros deles estreitamente relacionados com dívidas já inscritas, o que demonstra a umbilical ligação entre as duas atividades. Para fechar o quadro, apontando o efetivo desempenho funcional destes órgãos, devem ser devidamente contabilizados os valores que não saem dos cofres públicos por conta de sua atuação em juízo.

Por fim, cabem algumas palavras sobre as soluções puramente normativas para a problemática da execução fiscal, na linha da penhora administrativa e do reforço das prerrogativas do Fisco na atual Lei nº 6.830, de 1980. Importa destacar que as modificações legislativas que não ataquem os problemas básicos do modelo atualmente experimentado não afetarão de forma significativa o panorama da cobrança. A penhora administrativa, por exemplo, além de incorrer em inconstitucionalidade (interpretação conjugada do art. 5º, incisos XXXV e LIV (17), do art. 146, inciso III, alínea “b” (18) e do art. 131, *caput* e §3º da Constituição (8)), simplesmente modifica o problema de lugar, retirando-o do âmbito do Judiciário e colocando-o no seio do Executivo.

Em apertada síntese, sustentamos um conjunto combinado de medidas de ordem legislativa e administrativa para superação dos principais entraves do processo de recuperação de créditos públicos não pagos. De início, é preciso adotar medidas de “administração de quantidades”. Não tem sentido um processo de contínuo aumento do número de varas e procuradores sempre que o número de processos de execução sofre acréscimo significativo decorrente, por exemplo, da utilização mais intensa das declarações e confissões de dívida, responsáveis por mais de 90% (noventa por cento) dos créditos em cobrança judicial. Paralelamente, os principais instrumentos, sempre administrados pelo Poder Público, de recuperação dos créditos de reduzido valor, representativos da imensa maioria dos feitos em tramitação judicial, devem ser os “mecanismos indutores de pagamento”, na linha do disposto no art. 195, §3º da Constituição (19). A rigor, a atividade judicial deve ser reservada, tanto em relação aos juízes, quanto aos procuradores, para fins mais nobres. As procuradorias fiscais e varas especializadas devem ser unidades de atuação preferencialmente em relação aos grandes débitos e aos grandes devedores. Fechando um novo quadro, deve ser firmada uma posição política de prestígio às ações de cobrança e recuperação de créditos não pagos, materializada em níveis orçamentários e fluxos financeiros adequados e respeito a dignidade funcional dos agentes públicos envolvidos.

Assim, com a administração adequada e profissional dos meios necessários, a advocacia pública poderá atingir ou realizar uma de suas mais nobres missões: a justiça fiscal. Afinal, somente quando retirado do **devedor** o valor não carreado normalmente para os cofres públicos é que este será igualado ao **contribuinte**, aquele que cumpriu tempestivamente com a sua obrigação fiscal.

NOTAS:

(1) Trata-se de atualização de texto escrito originalmente em 2 de setembro de 2001. Veja a versão anterior no seguinte endereço eletrônico: <http://www.aldemario.adv.br/advpubreccreold.htm>.

(2) Paulo Nogueira Batista Júnior menciona o “ambiente de ‘Estadofobia’” (A economia como ela é. Boitempo Editorial. 3ª edição. 2002. Pág. 219).

(3) No sentido da cessão dos créditos inscritos em dívida ativa, a Medida Provisória nº 169, de 15 de março de 1990, adotada pelo ex-Presidente da República Fernando Collor, já estabelecia:

“Art. 1º A Dívida Ativa da União, apurada e inscrita em conformidade com o disposto nos parágrafos 4º e 5º do art. 2º da Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, é bem móvel passível de cessão onerosa a terceiros, observado o procedimento licitatório.

Parágrafo único. O cessionário da Dívida Ativa da União sub-roga-se em todos os direitos, garantias e privilégios da cedente, porém assumindo os riscos do êxito da cobrança.

Art. 2º Nos termos do regulamento desta medida provisória, caberá ao Procurador-Geral da Fazenda Nacional optar entre ajuizar a execução fiscal ou ceder onerosamente a terceiros a Dívida Ativa da União.

Parágrafo único. Não se admitirá, em hipótese alguma, a cessão de créditos já ajuizados.

Art. 3º Além das demais exigências legais e regulamentares do procedimento licitatório, o edital de licitação dos créditos da União, que será publicado no Diário Oficial informará o nome e demais dados identificadores do devedor, o valor atualizado da dívida e o preço mínimo da cessão.

Parágrafo único. O edital a que se refere o caput deste artigo poderá abranger dívidas de diversos devedores.

Art. 4º O devedor da União, que será cientificado do propósito de cessão apenas pelo edital de que trata o art. 3º desta medida provisória, terá direito de prelação à aquisição do crédito,

depositando na Caixa Econômica Federal à ordem da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, no mesmo dia da licitação e imediatamente após verificada qual a melhor oferta, a mesma quantia oferecida pelo vencedor da licitação.

Parágrafo único. Caso opte a União pela cessão englobada de diversos créditos, o devedor somente poderá exercer o direito de prelação se aceitar adquirir todos os créditos do lote, prosseguindo-se com a licitação apenas entre devedores caso mais de um do mesmo lote pretenda exercer a preferência.

Art. 5º Consumada a cessão da Dívida Ativa a União, será responsável perante o cessionário pela existência do crédito, porém não pela solvência do devedor.

Parágrafo único. Na eventualidade de desconstituição do crédito cedido, arcará a União apenas com os danos emergentes suportados pelo cessionário.

Art. 6º O Poder Executivo expedirá o regulamento desta medida provisória, com observância, no que couber, do disposto nos Decretos-Leis nº 2.300, de 21 de novembro de 1986, e 2.360, de 16 de setembro de 1987.

Art. 7º A alienação da Dívida Ativa, nos termos desta medida provisória, importará na baixa da inscrição respectiva e o produto respectivo será recolhido como receita da Dívida Ativa .

Art. 8º Esta medida provisória entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 9º Revogam-se as disposições em contrário.”

(4) Art. 150, §6º da Constituição com redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 17/03/93: "§6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativas a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no artigo 155, § 2º, XII, g."

(5) Art. 37, *caput* da Constituição com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/98: "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 e, também, ao seguinte:"

(6) “Art. 183. A enumeração das garantias atribuídas neste Capítulo ao crédito tributário não exclui outras que sejam expressamente previstas em lei, em função da natureza ou das características do tributo a que se refiram.

Parágrafo único. A natureza das garantias atribuídas ao crédito tributário não altera a natureza deste nem a da obrigação tributária a que corresponda.”

(7) “Julgando o mérito de ação direta ajuizada pelo Partido Comunista do Brasil - PC do B, pelo Partido dos Trabalhadores - PT e pelo Partido Democrático Trabalhista - PDT, o Tribunal julgou procedente o pedido formulado na ação para declarar a inconstitucionalidade do art. 58, caput e parágrafos 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º da Lei 9.649/98, que previam a delegação de poder público para o exercício, em caráter privado, dos serviços de fiscalização de profissões regulamentadas, mediante autorização legislativa. Reconheceu-se a inconstitucionalidade dos dispositivos atacados uma vez que o mencionado serviço de fiscalização constitui atividade típica do Estado, envolvendo, também, poder de polícia, poder de tributar e de punir, insuscetíveis de delegação a entidades privadas. ADI 1.717-DF, rel. Min. Sydney Sanches, 7.11.2002. (ADI-1717)” Informativo STF nº 289. Disponível no seguinte endereço eletrônico: <http://www.stf.gov.br>.

(8) “Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

§ 1º - A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§ 2º - O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.

§ 3º - Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.”

(9) “Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.”

“Art. 7º A competência tributária é indelegável, salvo atribuição das funções de arrecadar ou

fiscalizar tributos, ou de executar leis, serviços, atos ou decisões administrativas em matéria tributária, conferida por uma pessoa jurídica de direito público a outra, nos termos do §3º do artigo 18 da Constituição.”

(10) “Art. 12 - À Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, órgão administrativamente subordinado ao titular do Ministério da Fazenda, compete especialmente:

I - apurar a liquidez e certeza da dívida ativa da União de natureza tributária, inscrevendo-a para fins de cobrança, amigável ou judicial;

II - representar privativamente a União, na execução de sua dívida ativa de caráter tributário;”

(11) “Art. 1º - A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (P.G.F.N.) é o órgão jurídico do Ministério da Fazenda, diretamente subordinado ao Ministro de Estado, dirigido pelo Procurador-Geral da Fazenda Nacional e tem por finalidade privativa:

I - realizar o serviço jurídico, no Ministério da Fazenda;

II - apurar e inscrever, para fins de cobrança judicial, a dívida ativa da União, tributária (art. 201, da Lei número 5.172, de 25 de outubro de 1966) ou de qualquer outra natureza;”

“Art. 22 - Dentro de 90 (noventa) dias da data em que se tornarem findos os processos ou outros expedientes administrativos, pelo transcurso do prazo fixado em lei, regulamento, portaria, intimação ou notificação, para o recolhimento do débito para com a União, de natureza tributária ou não-tributária, as repartições públicas competentes, sob pena de responsabilidade dos seus dirigentes, são obrigadas a encaminhá-los à Procuradoria da Fazenda Nacional da respectiva Unidade Federativa, para efeito de inscrição e cobrança amigável ou judicial das dívidas deles originadas, após a apuração de sua liquidez e certeza.”

(12) “§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.”

(13) Levantamentos realizados no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional dão

conta de que cerca de 90% (noventa por cento) dos créditos tributários inscritos em Dívida Ativa da União decorrem das declarações, apresentadas pelos contribuintes, com força ou natureza de confissão de dívida tributária.

A relevância da matéria não tem atraído visitas significativas da doutrina pátria. São raras as considerações jurídicas acerca deste importante instrumento de ação da administração tributária. Temos sustentado a juridicidade do instituto, basicamente pela conjugação do art. 109 do Código Tributário Nacional, do art. 5º do Decreto-Lei nº 2.124, de 1984, e do art. 585, inciso II do Código de Processo Civil.

Por outro lado, existem incontáveis manifestações jurisprudenciais, dos mais diversos Tribunais, reconhecendo a plena validade jurídica da chamada declaração e confissão de dívida tributária.

(14) “VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Auditoria Operacional realizada para identificar os entraves à recuperação de créditos da União.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em: (...)

9.5 recomendar ao Ministério da Fazenda que preencha as vagas atualmente existentes no cargo de Procurador da Fazenda Nacional e avalie a elevação do quadro atual desses servidores, bem como a dotação de um quadro próprio de apoio técnico e especializado junto à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional;” (Acórdão nº 122/2003 - Processo TC 008.883/1999-8)

(15) É importante destacar que a adequada remuneração dos agentes públicos envolvidos com a atividade de recuperação de créditos públicos não-pagos e a existência das condições logísticas apropriadas para a realização das referidas funções não é suficiente para que se alcance níveis aceitáveis de desempenho. Afigura-se como absolutamente essencial a administração profissional dos recursos humanos e materiais mobilizados para o desempenho da espinhosa tarefa. A experiência de profunda desarticulação administrativa da PGFN, particularmente nos anos de 2000 a 2002, demonstra como são nocivas as deficiências de gestão.

(16) “Em geral, os macroeconomistas consideram a questão da administração tributária indigna da sua atenção. Relegam-na, no mais das vezes, à condição de problema meramente gerencial. O próprio tema mais amplo da tributação não esteve no centro das atenções macroeconomia aplicada nas décadas mais recentes, tendo recebido muito menos destaque do que, por exemplo, as questões monetárias, financeiras e cambiais.

Houve, entretanto, pelo menos uma - e notável - exceção a essa regra entre as figuras clássicas da macroeconomia do pós-guerra. Trata-se de Nicholas Kaldor, um dos principais continuadores da tradição de Keynes. (...)

Nos trabalhos de Kaldor sobre tributação, os problemas da administração tributária aparecem com grande destaque. O já citado ensaio sobre o papel da tributação no desenvolvimento econômico, de 1962, introduz a questão da seguinte maneira:

Nunca é demais insistir que a eficácia do sistema tributário não é apenas uma questão de legislação tributária apropriada, mas de eficiência e integridade da administração tributária. Em muitos países subdesenvolvidos, o baixo rendimento da tributação só pode ser atribuído ao fato de a lei tributária não ser imposta com a necessária firmeza, seja em virtude da incapacidade da administração, seja simplesmente por causa da existência de corrupção na administração. Nenhum sistema legal, por mais cuidadosamente concebido, está imune ao conluio entre administradores tributários e os contribuintes; uma administração eficiente, formada por pessoas de grande integridade, é o principal requisito para que se possa explorar o 'potencial tributário' de um país.

Muitos países subdesenvolvidos, acrescentou Kaldor, sofriam tanto de uma insuficiência de quadros como do nível relativamente baixo de qualificação e treinamento dos funcionários nos diversos departamentos da administração tributária:

Só será possível encontrar pessoas capazes e íntegras para assumir essas funções, se for suficientemente reconhecida a importância das tarefas que elas estão sendo chamadas a executar, e isso deve estar plenamente refletido no seu *status*, salários, perspectivas de promoção etc. Qualquer gasto adicional incorrido na melhoria do *status* e do pagamento dos funcionários do departamento de arrecadação propiciará provavelmente um grande retorno em termos de aumento da receita. (...)

Todas essas recomendações eram de bom senso e não deveriam, em princípio, dar margem a grandes controvérsias do ponto de vista técnico ou econômico. A principal dificuldade, no seu entender, era de natureza política:

(...) Estamos convencidos de que um sistema eficiente de tributação está bem ao alcance da capacidade administrativa da maioria dos países subdesenvolvidos e que evitação e evasão de impostos em grande escala não constituem problemas técnico e administrativo insuperáveis, mas problema de pressão política que conduz a uma legislação falha e a uma administração inoperante. Sem dúvida, um sistema fiscal ineficiente será sempre preferido por todos aqueles a quem um sistema adequado e eficiente possa afetar; e, como estes formam o grupo de maior influência na sociedade, surgem os mais formidáveis obstáculos políticos contra a criação de qualquer sistema eficaz de tributação." (A economia como ela é. Paulo Nogueira Batista Júnior. Boitempo

Editorial. 3ª edição. 2002. Págs. 224 a 226).

(17) “XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;”

“LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;”

(18) “Art. 146. Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

II - regular as limitações constitucionais ao poder de tributar;

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;

b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;

c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas.”

(19) “§3º - A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.”