



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Administração e Finanças

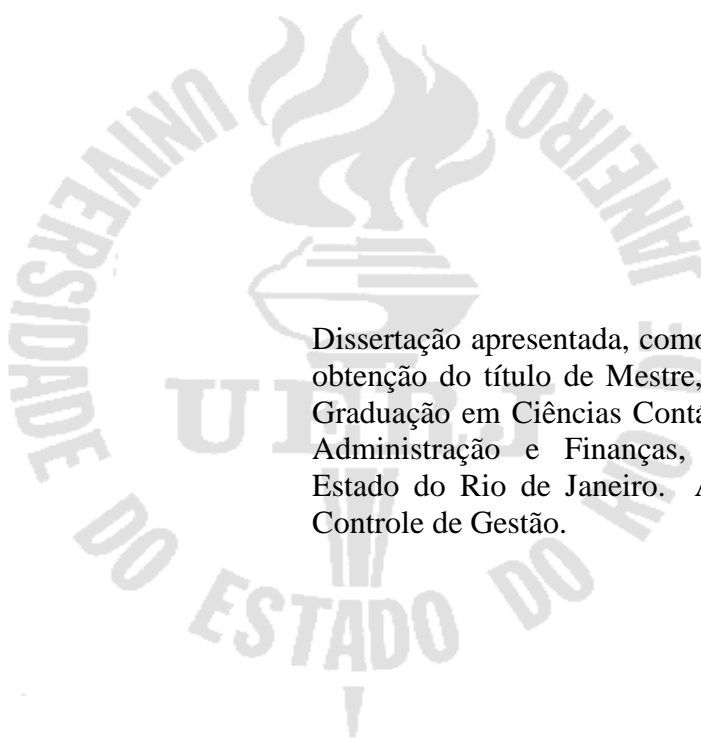
Marcello Sartore de Oliveira

**Controle da Dívida Ativa: um estudo sob a ótica da  
Gestão Municipal e do Poder Judiciário**

Rio de Janeiro  
2013

Marcello Sartore de Oliveira

**Controle da Dívida Ativa: um estudo sob a ótica da  
Gestão Municipal e do Poder Judiciário**



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, da Faculdade de Administração e Finanças, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Controle de Gestão.

Orientador: Prof. Dr. Waldir Jorge Ladeira dos Santos

Rio de Janeiro  
2013

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/B

O48 Oliveira, Marcello Sartore de.  
Controle da Dívida Ativa: um estudo sob a ótica da Gestão Municipal e do Poder Judiciário. / Marcello Sartore de Oliveira – 2013.  
145 f.

Orientador: Waldir Jorge Ladeira dos Santos  
Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Administração e Finanças.  
Bibliografia: f. 118-122.

1. Administração pública – Brasil – Teses 2. Dívida ativa – Brasil – Teses. 3. Responsabilidade fiscal – Teses. I. Santos, Waldir Jorge Ladeira dos. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Administração e Finanças. III. Título.

CDU 351.72(81)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação.

---

Assinatura

---

Data

Marcello Sartore de Oliveira

**Controle da Dívida Ativa: um estudo sob a ótica da  
Gestão Municipal e do Poder Judiciário**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Faculdade de Administração e Finanças da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Controle de Gestão.

Aprovada em 05 de março de 2013.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Waldir Jorge Ladeira dos Santos (Orientador)  
Faculdade de Administração e Finanças – FAF da UERJ

---

Prof. L. D. Lino Martins da Silva  
Faculdade de Administração e Finanças – FAF da UERJ

---

Prof. Dr. Ricardo Bezerra Cavalcanti Vieira  
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO

Rio de Janeiro  
2013

## DEDICATÓRIA

Aos meus pais Aridalton e Ana Maria, pela dedicação de todos os anos de minha vida.

À minha esposa Carla, pela cumplicidade em procurar me substituir para que eu tivesse tempo em chegar a este final.

A minha filha Giulia, que enche meu coração de alegria por ser seu pai.

Ao meu filho Caio, que, mesmo ainda na barriga da mamãe, já nos transmite muitas felicidades!

## AGRADECIMENTOS

Ao término deste trabalho, que representa a conclusão de mais uma etapa de minha vida, faço questão de compartilhar esse momento de felicidade com as pessoas que, de forma direta ou indireta, participaram de sua conclusão. Inicialmente, e de forma especial, quero agradecer a Deus e a Nossa Senhora, por tanto terem ouvido minhas preces e por sempre mostrarem suas presenças.

Agradeço, aos meus pais, Aridalton e Ana Maria, aos meus irmãos, Ana Mônica e Fábio, aos sobrinhos Daniel e Pedro, cunhados e aos sogros, Fernando e Maria, por muito torcerem por mim e darem suas contribuições como podiam.

A minha esposa Carla, companheira, amiga, obrigado pelos momentos felizes que vivemos juntos, pelos nossos sonhos e projetos, pelos filhos maravilhosos que temos e pelos cuidados dispensados a mim e, especialmente, a eles.

Aos novos amigos que tive a oportunidade de conviver nesses dois últimos anos, em especial, Ricardo, Fredy, Renato, Robson, Vanuza, Amália, Marlon, Thiago, Silvestre e todos os demais, já sinto saudades dos momentos de convívio com todos vocês.

Aos amigos da Secretaria do Mestrado, Betinha, Felipe, Tânia, Fátima, Deise e Luis, muito obrigado por tudo!

Aos amigos Oficiais, Charles, Jansen, Luciana, Marcelo, Paola, Pepe, Ricardo Januário, Rodrigues e Ilton que foram bastante compreensivos e muito me incentivaram na realização deste trabalho. *“Eta equipe boa”!!*

Aos servidores da Coordenadoria de Controle da Receita, do TCE/RJ, em especial a Coordenadora Sra. Nina Quintanilha Araújo, pelo apoio dispensado.

Ao Juiz Auxiliar da Presidência do TJ/RJ, Dr. Gilberto Abdelhay Júnior, pelo incentivo que me tem dado.

Aos Professores do Mestrado Josir Simeone Gomes, Luiz da Costa Laurencel, Simone Vieira, Adolfo Henrique, Francisco José Alves, Andréa Duque e, principalmente, ao Professor Waldir Ladeira, orientador, um verdadeiro mestre, verdadeiro amigo!

Aproveito para agradecer, também, ao Prof. Lino Martins da Silva, que tive a oportunidade de ser seu aluno tanto na graduação, como no mestrado, e ao Prof. Ricardo Bezerra Cavalcanti Vieira por honrarem este trabalho com suas participações na Banca Examinadora, contribuindo com suas sugestões e críticas altamente construtivas.

Nossa ambição não é fazer negócios, mas amar a Deus. Para amar a Deus, é preciso viver. Para viver, a gente tem de equilibrar o orçamento.

*Abade Dom Sebastião*

## RESUMO

OLIVEIRA, Marcello Sartore. *Controle da Dívida Ativa: um estudo sob a ótica da Gestão Municipal e do Poder Judiciário*. 2013. 145 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

A Dívida Ativa Municipal é considerada um crédito de fundamental importância para os entes públicos que se origina, principalmente, do não pagamento de tributos por parte dos contribuintes. A inscrição em dívida ativa significa a consolidação da dívida tributária e não tributária, representando um direito a receber do ente público. Este estudo tem como objetivo contribuir para o aperfeiçoamento do Controle sobre a Dívida Ativa, enfocando a participação dos Poderes Executivos municipais e do Poder Judiciário, com o intuito de melhorar a cobrança dessa receita. A metodologia utilizada recaiu sobre a pesquisa qualitativa, envolvendo municípios do Estado do Rio de Janeiro, através da combinação de pesquisas bibliográfica, documental e de campo, onde foram repassados questionários junto a pessoas relacionadas ao objeto deste estudo, como procuradores municipais, empresas privadas cobradoras de crédito, servidores do Poder Judiciário que atuam diretamente com a cobrança da dívida ativa, contribuintes que se encontram em débito com a Fazenda Pública e com a Coordenadoria de Controle da Receita Pública do TCE/RJ, com o intuito de se verificar a adoção de procedimentos que aperfeiçoem o controle de gestão sobre a dívida ativa, aumentando, assim, a arrecadação dessa receita pública, tanto na fase administrativa com na judicial. Os dados analisados demonstram que a ausência de leis mais rígidas na cobrança desses créditos, a impunidade referente aos contribuintes que não cumprem com suas obrigações, bem como aos gestores públicos que deixam de cobrar de forma eficiente esses créditos, as falhas do Poder Judiciário, ocasionadas pela ainda adoção do modelo burocrático de administração, responsável pela morosidade em realizar a cobrança da dívida ativa na fase judicial, bem como em não punir aqueles gestores públicos que causam perdas patrimoniais ao ente público, e, especialmente, os fatores políticos, servem de justificativa para se apontar a necessidade de estudos sobre a Dívida Ativa. Por fim, pode-se concluir que a curto prazo deve o poder judiciário, através de seu controle externo, utilizar-se da Lei de Improbidade Administrativa, que passou a ter ainda mais importância com o surgimento da “Lei da Ficha Limpa”, para obrigar os administradores públicos a realizar melhor controle de gestão sobre a dívida ativa. E, a médio e a longo prazo a instituição de legislação que determine a criação de Órgãos municipais para trabalharem exclusivamente com o controle da receita pública, em especial, com a cobrança da Dívida Ativa, contribuindo, desse modo, não apenas para uma melhor gestão sobre arrecadação municipal, mas também, para mudança cultural da Administração Pública brasileira, que muita ênfase despende ao Controle da Despesa Pública e pouco se volta à Gestão da Receita Pública.

**Palavras-chave:** Dívida Ativa. Prefeituras. Poder Judiciário. Controle. Gestão.



## ABSTRACT

The Municipal Debt is considered an important claim to the public entities and is originated mainly from the non-payment of taxes on behalf of taxpayers. The inscription in active debt means the consolidation of both tributary debt and non-tributary debts and represents the public entity rights to receive the debt. This study aims to contribute to the Active Debt control improvement, focusing on the participation of the Municipal Executive and the Judiciary in order to improve the recovery of these incomes. The methodology employed was qualitative research involving municipalities in the State of Rio de Janeiro through the combination of bibliographical, documental and field research. In order to evaluate the acceptance of procedures that can improve the control management over the active debt to maximize the collection of public revenues - both in the administrative and judiciary phases - surveys were passed along the people related to the object of this study such as municipal prosecutors, private collecting credit companies, judiciary servers who work directly with the recovery of active debt, taxpayers who are in debt to the Treasury and the Internal Public Revenues Control Coordination (TCE / RJ). The data analyzed prove that studies on the active debt are necessary due to a wide range of factors such as the absence of stricter laws on such credits recovery, the impunity on taxpayers that do not comply with their obligations, public managers who do not efficiently charge these credits, the judiciary failures occasioned by the adoption of a bureaucratic administration model which is responsible for delays in the collection of these active debts in the judicial phases, the lack of punishment to those public managers that cause economic losses to the public body and, especially, the political factors. Finally, it can be concluded that in the short term the Judiciary should use through its external control the Law of Administrative Misconduct (*Lei da Improbidade Administrativa*) which has even more importance with the rise of the Law of Clean Card (*Lei da Ficha Limpa*) to compel public officials in the achievement of better active debt management control. And, in the medium and long term, the establishment of laws that determine the creation of municipal bodies to work exclusively with the control of public revenues in particular with the recovery of the active debt which also contributes for a better management of municipal revenues and for a Brazilian Public Administration cultural change that much emphasis the public expenditure control and little returns to the public revenue management.

**Keywords:** Active Debt. Prefectures. Judiciary. Control. Management.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Receitas Públicas .....	26
Tabela 1	Distribuição da Receita Orçamentária Municipal – Brasil - 2010.....	31
Gráfico 1	Comparação entre o valor da petição inicial X tempo médio de tramitação.....	47
Quadro 1	Agentes Públicos.....	53
Quadro 2	Sequência Cronológica de atos da relação tributária.....	59
Gráfico 2	Comparação entre a Dívida Ativa Tributária X Dívida Ativa não Tributária – Anos 2009 e 2010.....	71
Gráfico 3	Estoque da Dívida Ativa X Cobrança da Dívida Ativa.....	77
Quadro 3	Procedimento para a cobrança judicial da Dívida Ativa.....	78
Quadro 4	Estrutura do Balanço Patrimonial – Lei 4.320/64.....	84
Quadro 5	Estrutura do Balanço Patrimonial – Pela Lei 4.320/64 retificado pela NBC-T-16.....	85
Gráfico 4	Porcentagem de recuperação de créditos em atraso.....	94
Gráfico 5	Tempo médio para início da cobrança administrativa.....	95
Gráfico 6	Tempo médio para início da cobrança Judicial.....	95
Gráfico 7	Cobrança de créditos na fase administrativa e na judicial.....	97
Tabela 2	Prefeituras Municipais X Sociedades de Crédito.....	97
Gráfico 8	Arrecadação Administrativa X Judicial.....	101
Gráfico 9	Arrecadação do TJRJ.....	106
Gráfico 10	Principais motivos que ocasionaram o atraso ou o não pagamento das obrigações.....	107
Gráfico 11	Cursos oferecidos pelo TJ/RJ aos Oficiais de Justiça.....	109
Gráfico 12	Procedimento adotado pelo Oficial de Justiça.....	111

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BACEN	Banco Central
CCR	Coordenadoria de Controle da Receita
CDA	Certidão da Dívida Ativa
CF/88	Constituição Federal de 1988
CGU	Corregedoria Geral da União
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CTN	Código Tributário Nacional
DA	Dívida Ativa
ESAJ	Escola de Administração Judiciária
FINBRA	Finanças do Brasil
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IE	Imposto de Exportação
II	Imposto de Importação
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotor
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MP	Ministério Público
MPE/RJ	Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro
NICSP	Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCE/RJ	Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
TCU	Tribunal de Contas da União
TJ/RJ	Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>1</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	<b>17</b>
<b>1.1</b>	<b>Administração Pública Brasileira: os três modelos aplicados..</b>	17
1.1.1	<u>Patrimonialismo</u> .....	17
1.1.2	<u>Administração Pública Burocrática</u> .....	19
1.1.3	<u>Administração Pública Gerencial</u> .....	23
<b>1.2</b>	<b>A Necessidade de Obtenção de Receita pelo Estado</b> .....	24
1.2.1	<u>Modalidades de Arrecadação de Recursos Públicos</u> .....	28
<b>1.3</b>	<b>Controle na Administração Pública Brasileira</b> .....	31
1.3.1	<u>META 3 do Conselho Nacional de Justiça</u> .....	34
1.3.2	<u>Tipos de Controle quanto à Origem</u> .....	37
1.3.2.1	Controle Interno.....	37
1.3.2.2	Controle Externo.....	38
1.3.3	<u>Controle Financeiro-Orçamentário</u> .....	39
1.3.3.1	Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária na Constituição Federal de 1988.....	40
1.3.3.2	Renúncia de Receitas na Lei De Responsabilidade Fiscal .....	42
1.3.4	<u>Controle Judicial</u> .....	48
<b>1.4</b>	<b>Ação de Improbidade Administrativa</b> .....	50
1.4.1	<u>Previsão Constitucional</u> .....	52
1.4.2	<u>Sujeitos Ativos e Passivos dos Atos de Improbidade Administrativa</u>	52
1.4.3	<u>Dos Atos de Improbidade Administrativa</u> .....	56
1.4.4	<u>Princípio da Legalidade e a necessidade da aplicação da pena</u> .....	57
<b>1.5</b>	<b>Obrigações Tributárias</b> .....	58
<b>1.6</b>	<b>Lançamento Tributário</b> .....	61
1.6.1	<u>Modalidades de Lançamento</u> .....	62
1.6.1.1	Lançamento Direto.....	62
1.6.1.2	Arbitramento.....	63
1.6.1.3	Lançamento por Declaração.....	64
1.6.1.4	Lançamento por Homologação.....	65
<b>2</b>	<b>DÍVIDA ATIVA</b> .....	<b>68</b>
<b>2.1</b>	<b>Provisão Para Perdas De Dívida Ativa</b> .....	71
<b>2.2</b>	<b>Inscrição da Dívida Ativa e Requisitos da DA</b> .....	73
<b>2.3</b>	<b>Modalidades De Cobrança Da Dívida Ativa</b> .....	75
2.3.1	<u>Cobrança Amigável</u> .....	75

2.3.2	<u>Cobrança Judicial</u> .....	78
2.4	<b>Garantias da Cobrança Judicial da Dívida Ativa</b> .....	79
2.5	<b>Dívida Ativa: uma Política de Governo ou Política de Estado</b> .....	81
2.6	<b>Características Contábeis da Dívida Ativa</b> .....	83
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA</b> .....	<b>86</b>
<b>3.1</b>	<b>Método</b> .....	86
<b>3.2</b>	<b>Quanto aos Procedimentos</b> .....	87
<b>3.3</b>	<b>Coleta de Dados</b> .....	88
<b>3.4</b>	<b>Limitações da Pesquisa</b> .....	91
<b>4</b>	<b>ANÁLISE DE DADOS</b> .....	<b>94</b>
<b>4.1</b>	<b>Desempenho dos Entes Públicos com a iniciativa Privada</b> .....	94
<b>4.2</b>	<b>Arrecadação a nível Administrativo e Judicial</b> .....	99
<b>4.3</b>	<b>Procedimento acerca da Concessão de Renúncia de Receitas</b> .....	103
<b>4.4</b>	<b>Pesquisa junto aos Órgãos Responsáveis e como o Judiciário vem, atualmente, tratando da Cobrança da Dívida Ativa</b> .....	105
<b>4.5</b>	<b>Pesquisa Realizada Junto à Sociedade</b> .....	106
<b>4.6</b>	<b>Pesquisa realizada junto aos Servidores do TJ/RJ que atuam diretamente sobre a cobrança da dívida ativa</b> .....	108
<b>4.7</b>	<b>Pesquisa Realizada junto às Prefeituras</b> .....	112
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>114</b>
<b>6</b>	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>118</b>
	<b>ANEXO A</b> – Ofício Resposta MPE/RJ.....	123
	<b>ANEXO B</b> – Ofício Resposta TJ/RJ.....	124
	<b>ANEXO C</b> – Ofício Resposta TCE/RJ.....	125
	<b>APÊNDICE A</b> – Relação de Inscrição de Dívida Ativa.....	128
	<b>APÊNDICE B</b> – Arrecadação da DA Municipal .....	131
	<b>APÊNDICE C</b> – Processo de Cobrança DA – Carapebus/RJ.....	137
	<b>APÊNDICE D</b> – Carta de apresentação – Prefeituras.....	139
	<b>APÊNDICE E</b> – Carta de apresentação – Empresas Privadas .....	140
	<b>APÊNDICE F</b> – Questionário com as respostas das seis Prefeituras	141
	<b>APÊNDICE G</b> – Questionário com as respostas dos Contribuintes	143
	<b>APÊNDICE H</b> – Questionário com as respostas dos Oficiais de Justiça	144

## INTRODUÇÃO

A dívida ativa, classificada como receita pública corrente, é uma fonte de recursos, que advém de uma frustração de arrecadação, e torna-se importante para que o Poder Público atinja sua finalidade, que é a consecução do bem comum da sociedade. Representa um conjunto de direitos de diversas naturezas, a favor da Fazenda Pública, que não foram pagos, pelos devedores, nos prazos previstos na legislação vigente.

A não cobrança da dívida ativa, além de implicar no não ingresso de receita pública ao Erário, acaba por estimular o surgimento de novos inadimplentes, em decorrência, especialmente, da inércia do Poder Público, que acaba por gerar a impressão da impunidade.

Evidenciando a necessidade de um estudo mais acurado sobre esse tema, é possível perceber que em 90<sup>1</sup> (noventa) municípios fluminenses, em 2010, conforme dados do FINBRA<sup>2</sup>, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o valor referente ao estoque de dívida ativa atingiu as cifras de R\$ 34.986.294.931,71 (trinta e quatro bilhões, novecentos e oitenta e seis milhões, duzentos e noventa e quatro mil, novecentos e trinta e um reais e setenta e um centavos), enquanto que a Receita Tributária, no mesmo período, alcançou o valor de R\$ 8.696.901.660,66. Isto significa que, para esses noventa municípios fluminenses, o estoque de dívida ativa representava 4,02 vezes o valor arrecadado com as receitas tributárias, no ano de 2010.

Quanto ao investimento público, que, conforme Ferreira (1996) é peça chave para garantir o crescimento econômico sustentado da economia e, especialmente, para o fornecimento dos serviços necessários à população, no mesmo período de 2010, os 90 municípios realizaram despesas de investimento<sup>3</sup> no total de R\$ 3.804.775.871,83, perfazendo menos de 10% de seus estoques da dívida ativa.

Comparando a Despesa de Investimentos com os créditos a serem recebidos pelos municípios, verificou-se que o estoque da dívida ativa representou 911,22% do total dos investimentos municipais, no ano de 2010. Percebe-se, então, que se os 90 entes municipais

---

1 Municípios ausentes à análise, por não constarem no FINBRA de 2010, eis que não encaminharam suas contas referentes ao exercício fiscal à STN, a despeito do art. 51 da LRF: Arraial do Cabo e Duas Barras.

2 Finanças do Brasil (FINBRA) – Banco de dados consolidado pela STN com informações orçamentárias declaradas pelos próprios municípios. São dados oficiais referentes a despesas, receitas, ativos e passivos dos entes públicos municipais.

3 Despesas de Investimentos são, conforme Carvalho (2010, pg. 351), “as despesas com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente”. Escolas, creches e hospitais bem equipados, ruas pavimentadas, iluminação pública, acesso ao lazer, transporte eficiente, são exemplos de investimentos municipais capazes de promover a cidadania e o bem-estar da população.

fluminenses, nesse período, tivessem recebidos de forma integral os recursos inscritos em dívida ativa, e quisessem melhor promover o bem-estar da sociedade, poderiam mais do que decuplicar os recursos realizados em investimentos públicos, o que melhoraria substancialmente a qualidade de vida da sociedade assistida.

Um aspecto que serve para realçar ainda mais esse tema é o fato de que essa dicotomia<sup>4</sup>, incidente no controle da Dívida Ativa, é cerceadora nas atividades em que as Prefeituras precisam fornecer melhor estrutura para a população, fato ocorrente não apenas em municípios do Estado do Rio de Janeiro, mas, conforme dados oficiais do Finanças do Brasil (FINBRA), em praticamente todos os municípios brasileiros, evidenciando como um problema não apenas regional, mas sim de ordem nacional.

Como ressalta Paiva (2005), a necessidade de arrecadar mais e de forma eficiente passa a ser a saída para que os entes municipais obtenham mais recursos, para serem aplicados em investimentos nas mais diversas áreas.

Justifica-se a inclusão do Poder Judiciário neste trabalho uma vez que, conforme informação veiculada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), através da pesquisa “Justiça em Números – 2009”, este Poder também envolve ganhos significativos para o Estado. Naquele período, conforme o CNJ, foram arrecadados pelo judiciário R\$ 19,3 bilhões em receitas, oriundas da cobrança da dívida ativa, para os cofres públicos.

Deste modo, torna-se pertinente, relevante e oportuno incluir o Poder Judiciário no centro da discussão referente ao aperfeiçoamento do controle de gestão sobre a dívida ativa, em virtude de esse Órgão ter intensa relação, mesmo que atípica, com a arrecadação de recursos públicos para a Administração Pública Brasileira.

Soma-se a essas questões a experiência profissional do autor<sup>5</sup> desta dissertação, que pode verificar *in loco* que o controle municipal sobre a Dívida Ativa é incipiente e ainda se mostra frágil, até mesmo superficial por parte dos entes municipais, inclusive, até a implantação da Meta 3<sup>6</sup>, pelo Poder Judiciário, tendo em vista o acúmulo de processos da Dívida Ativa que não recebem tratamento similar ao que ocorre com outras áreas jurídicas, como na esfera cível, criminal, família e juizados especiais.

---

<sup>4</sup> Recursos públicos expressivos indisponíveis constantes no estoque da dívida ativa versus estrutura pública precária nos municípios.

<sup>5</sup> Formado em Ciências Contábeis e em Direito, com especialização em Direito Tributário, exercendo o cargo de Oficial de Justiça do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro em alguns municípios fluminenses, onde pode atuar, inclusive, na área de cobrança da dívida ativa.

<sup>6</sup> Os tribunais brasileiros traçaram 10 metas de nivelamento para o Poder Judiciário. Entre elas, a META 3 é voltada para a redução dos processos de Execução Fiscal, ou seja, cobrança judicial da Dívida Ativa.

Em relação à contribuição acadêmica esta pesquisa justifica-se pela limitação de obras na literatura brasileira relacionadas à análise da necessidade de cooperação, e de responsabilização, entre os Poderes Judiciário e Executivo municipal no controle da arrecadação da Dívida Ativa.

Com este estudo pretende-se fornecer respostas para o seguinte problema de pesquisa: Quais os procedimentos que devem ser adotados pelos Entes Municipais e pelo Poder Judiciário para que seja possível aperfeiçoar o controle de gestão sobre a dívida ativa, e, assim, aumentar a arrecadação dessa receita pública, tanto na esfera administrativa como na judicial, e, conseqüentemente, diminuir a quantidade de ações judiciais de cobrança da dívida ativa?

## HIPÓTESES

Sendo assim, o estudo será desenvolvido buscando como solução do problema apontado as seguintes hipóteses:

**1ª Hipótese:** Aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, para os agentes públicos que por ação ou omissão, de forma culposa ou dolosa, causem perdas patrimoniais, em decorrência da má gestão da dívida ativa, e praticarem, ou deixarem de praticar, atos que ofendam as regras da “boa administração”<sup>7</sup>, ferindo, assim, o Princípio Constitucional da Moralidade Administrativa.

**2ª Hipótese:** A desburocratização do Poder Judiciário, para que seja desemperrada a máquina jurídica, como forma de se tornar mais eficiente e efetiva a cobrança da dívida ativa.

**3ª Hipótese:** Necessidade de instituição de lei de âmbito nacional que determine a criação de Órgãos Municipais para trabalharem exclusivamente com o Controle da Receita Pública, em especial com a cobrança da Dívida Ativa, contribuindo, desse modo, não apenas para uma melhor gestão sobre arrecadação municipal, mas também, para mudança cultural da Administração Pública brasileira, que muita ênfase despende

---

7 - Para Meirelles (2001), as regras da “boa administração” estão estritamente relacionadas ao dever de eficiência.



ao Controle da Despesa Pública, criando Órgãos para esse fim (Controladoria Geral da União, Tribunal de Contas da União, Tribunais de Contas Estaduais e Tribunais de Contas Municipais, como no caso da cidade do Rio de Janeiro e de São Paulo) e pouco se volta à Gestão da Receita Pública.

## **OBJETIVO GERAL**

- Contribuir para o aperfeiçoamento do Controle sobre a Dívida Ativa, enfocando a participação dos Poderes Executivo e Judiciário fluminenses, com o intuito de melhorar a cobrança dessa receita.

## **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

Os objetivos específicos para a consecução do estudo apresentam as seguintes ações:

- Avaliar o desempenho dos municípios do Estado do Rio de Janeiro quanto à arrecadação da Dívida Ativa, em relação à iniciativa privada.
- Comparar a arrecadação, referente à Dívida Ativa, na fase administrativa dos municípios do Rio de Janeiro, e o que é arrecadado, por esses entes, através do Poder Judiciário.
- Investigar as estruturas das Prefeituras Municipais referentes à cobrança da dívida ativa e servidores do Poder Judiciário que atuam diretamente na execução fiscal da dívida ativa;
- Identificar o procedimento para a concessão de renúncia de receitas e, caso ocorra, quais os erros mais praticados pelas Prefeituras ao conceder esse benefício tributário.
- Levantar, junto aos Órgãos responsáveis, informação de quantos Prefeitos, ou outros gestores municipais, responderam, ou respondem, por improbidade administrativa, pela má gestão da Dívida Ativa, e como o Poder Judiciário trata esse tema;

- Investigar casos de contribuintes que se encontram em débito com a Fazenda Pública, e os motivos que os levam a atrasar ou a não pagar às cobranças tributárias e não tributárias municipais.

Esta dissertação está estruturada em quatro seções, além da Introdução. A primeira apresenta o referencial teórico, onde se aborda a conceituação da Administração Pública e sua evolução; a forma como o Estado obtém receitas; o Controle, tanto interno como externo; Improbidade administrativa; obrigação tributária e da dívida ativa. A segunda seção traz a metodologia utilizada no estudo e sua tipologia, sendo utilizada a pesquisa documental, bibliográfica e pesquisa de campo. A terceira seção apresenta a análise dos resultados das pesquisas realizadas junto às prefeituras municipais; aos contribuintes que se encontram, ou já se encontraram, em débito com a Fazenda Pública; aos Servidores do Poder Judiciário que atuam diretamente com a cobrança da dívida ativa; com as Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento, e com a Coordenadoria de Controle da Receita Pública do TCE/RJ. Por fim, a quarta seção traça as considerações finais. Os autores consultados neste estudo estão disponíveis nas referências bibliográficas.

## **1 REFERENCIAL TEÓRICO**

Esta seção apresenta a conceituação da Administração Pública e sua evolução; a forma como o Estado obtém receitas para atender às necessidades da sociedade; o conceito de controle, tanto interno como externo; a ação de improbidade administrativa; a obrigação tributária, e a dívida ativa.

Para Collis (2005) o objetivo do referencial teórico é fornecer uma prova de sabedoria, para mostrar que o autor da pesquisa conhece a literatura e que tem capacidade intelectual para lê-la e criticá-la construtivamente.

### **1.1 Administração Pública Brasileira: os três modelos aplicados**

A evolução da administração pública no Brasil, a partir do final do século XIX, ocorreu por três modelos distintos: a administração patrimonialista, a administração burocrática e a administração gerencial. Essas modalidades administrativas surgiram ao longo do tempo, não representando, porém, que alguma delas tenha sido, de alguma forma, abandonada.

Os três modelos de administração trazem em si a importância da contribuição para o aprimoramento e avanços na gestão governamental e podem ser descritos, sucintamente, da seguinte forma:

#### **1.1.1 Patrimonialismo**

O primeiro modelo de administração pública brasileira foi a Patrimonial, conhecida como Patrimonialismo, que tinha por característica ser representada pela burguesia que se revezava no poder durante a República Velha, entre 1898 e 1930, período este conhecido como Política do Café com Leite.

De acordo com Fiates (2007, p. 92):

(...) a configuração dos modelos de gestão pública é influenciada pelo momento histórico e pela cultura política que caracterizam uma determinada época do país. Assim, a evolução, o aperfeiçoamento e a transformação dos modelos de gestão das organizações se desenvolvem a partir de pressões políticas, sociais e econômicas existentes e que se traduzem em diferentes movimentos reformistas empreendidos pelos governos que buscam um alinhamento com as demandas sociais internas e externas.

De acordo com Weber (2003) o patrimonialismo é uma forma de dominação na qual não existe uma diferenciação clara entre a esfera pública e a privada. No início da república velha era impossível separar o que era público e o que era privado, existindo uma nítida confusão entre o patrimônio público e o privado.

Para Bresser Pereira (1996) a característica que definia o governo nas sociedades pré-capitalistas e pré-democráticas era a privatização do Estado ou a impermeabilidade dos patrimônios público e privado. Patrimonialismo significa a inaptidão ou a aversão de as pessoas, que administram o Estado, distinguirem entre o patrimônio público e seus bens privados.

Ainda em relação ao modelo de gestão patrimonialista, extrai-se do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1996, p. 11) que:

No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem *status* de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. A *res publica* não é diferenciada da *res principis*. Em consequência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. No momento em que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes, o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado. Neste novo momento histórico, a administração patrimonialista torna-se uma excrescência inaceitável.

Na administração pública patrimonialista existia uma confusão nítida entre o que era técnica de governo e o que era política, uma vez que não se sabia quando terminava a política e se começava a técnica. Nessa modalidade administrativa as resoluções do governo eram, em sua totalidade, geradas no aspecto político. Era a política que recrutava servidores, sempre através de indicação, e, por não existirem escolas para aperfeiçoá-los, eram especialistas sem treino.

O Estado e a administração pública brasileira nasceram patrimonialistas, que é um traço característico do período antecedente às iniciativas deliberadas de implementação de padrões burocráticos de racionalidade administrativa no âmbito do Estado.

### 1.1.2 Administração Pública Burocrática

A administração pública burocrática foi adotada com o intuito de substituir a administração patrimonialista, onde existia intensa confusão entre o patrimônio público e privado. Na administração patrimonialista o Estado era tratado como propriedade do Rei, tendo como práticas o nepotismo, o empreguismo e a corrupção.

A burocratização do Estado brasileiro buscou introduzir no aparelho administrativo do país a centralização, a impessoalidade, a hierarquia, o sistema de mérito e a separação entre o público e o privado. Almejava construir uma administração pública mais racional e eficiente, que assumisse seu papel na condução do processo de desenvolvimento, cujo modelo de crescimento, tendo como base a industrialização, em substituição às importações, necessitava de um forte intervencionismo estatal e controle sobre as relações entre os grupos sociais ascendentes – a nova burguesia industrial e o operariado urbano (MARCELINO, 1987).

A administração pública burocrática brasileira teve origem na aceleração da industrialização, em que o Estado assumiu papel decisivo, intervindo maciçamente na indústria de base. A implantação desse tipo de administração pública foi uma consequência da implantação da emergência de um capitalismo moderno e da necessidade de que o Estado se modernizasse para acompanhar a fase de desenvolvimento do Brasil.

A indústria que foi formada no País não podia se sustentar sem que existisse uma modernização do governo e profissionalização da administração pública. Com isso surgiu a administração pública burocrática, com o propósito de romper com o patrimonialismo.

A ascensão dessa forma de administração foi estudada e compreendida por diversos autores, em especial por Max Weber. De acordo com Weber (1993), a modernização social implicava no aparecimento de instituições fortes, baseadas na centralização, na disciplina normativa e no caráter impessoal da ação dos membros, condições estas que só o tipo de organização burocrática poderia oferecer.

Para modernizar a Administração Pública brasileira, em 1938, o então Presidente da República, Getúlio Vargas, comandou a transformação do Estado, instituindo o Departamento da Administração do Serviço Público (DASP), sendo este Órgão o responsável pela modernização do Estado Brasileiro naquela época.

Segundo Bresser Pereira (2003), “a criação do DASP representou não apenas a primeira reforma administrativa do país, com a implantação da administração pública

burocrática, mas também a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica”.

O DASP começou a adaptar a ideia burocrática de Weber<sup>8</sup> para o Estado Brasileiro, criando, assim, a administração pública burocrática. Com isso, a administração pública brasileira passou a ser profissional e, em alguns pontos, científica, já que prezava pela ciência.

Conforme Weber (1993), a burocracia é a organização eficiente por excelência. E, para conseguir essa eficiência, a burocracia precisa detalhar de forma antecipada e nos mínimos detalhes como os eventos deverão ser feitos, uma vez que constitui-se num tipo de poder derivado principalmente da concentração da informação e da capacidade organizacional.

A normatização na administração pública que prezava pela ciência, durante o governo Vargas, significou que o Brasil passou a ter foco direcionado para a questão da normatização, e a consequente legalidade. As decisões deixaram de ser feitas de maneira aleatória, passando, dessa maneira, a ter que cumprir um manual de gestão. O servidor público passou a ter que seguir procedimentos em suas atuações, o que significou que as decisões passaram a ser escritas e fundamentadas, representando, assim, não apenas numa maior profissionalização dos agentes públicos, como, também, passou a ser possível melhor controlar as decisões estatais, gerando instrumentos hábeis a dificultar ou mesmo a impedir o arbítrio e a propiciar previsibilidade e segurança ao público.

Entretanto, mesmo com o avanço quanto ao incremento do nível profissional, com o passar do tempo, devido à obrigatoriedade de sempre terem que cumprir procedimentos pré-estabelecidos, constantes em manuais de gestão, os servidores tornaram-se meros executores de tarefas, não necessitando raciocinar para executá-las.

Já em relação aos aspectos da burocracia, diversos fatores podem ser citados como importantes para esse estilo de gestão: normatização do governo, através da legalidade, que foi responsável pelo surgimento do Direito Administrativo moderno no Brasil; impessoalidade, que serviu para acabar com o apadrinhamento político; moralidade administrativa, uma vez que a gestão pública passou a ser pautada por um código e princípios morais de aceitação pública; e a publicidade das ações do governo, eis que a gestão pública passou a dar publicidade aos fatos e dados com o intuito de adotar a transparência em sua gestão.

---

<sup>8</sup> Max Weber (1864-1920) foi sociólogo e economista alemão. Escreveu o livro “A ética Protestante e o Espírito do Capitalismo”.

O modelo burocrático possui como vantagens, de acordo com Weber (1993), a racionalidade em relação ao alcance dos objetivos da organização; a precisão na definição do cargo e na operação, pelo conhecimento exato dos deveres; e, a rapidez nas decisões, pois cada um conhece o que deve ser feito e por quem, sendo que as ordens e papéis tramitam através de canais preestabelecidos.

Entretanto, Merton (1949, p. 157), elaborou a crítica mais incisiva e direta ao modelo burocrático, citando como uma das principais disfunções da burocracia a:

1. Internacionalização das regras e apego aos regulamentos –cumprimento das normas passa a ser mais importante que o atingimento dos objetivos. O resultado a ser alcançado passa a ser a atividade-meio. O servidor se torna um especialista em normas;
2. Excesso de formalismo e papelório - necessidade de documentar todas as comunicações conduz ao excesso de papelório.
3. Resistência à mudanças – como tudo é padronizado e previsto com certa antecedência, o servidor se acostuma a uma estabilidade. Pode-se afirmar que a resistência à mudança encerra, em sua essência, o temor pela perda potencial de espaço ou poder.
4. Inexistência de cogestão, uma vez que quem toma decisões é aquele que ocupa o posto hierárquico mais alto. Os demais servidores são apenas cumpridores de tarefas, não raciocinando para executá-las.
5. Ausência de inovação e conformidade às rotinas – com o tempo as regras tendem a se tornar absolutas. Os servidores perdem capacidade de iniciativa, criatividade e inovação.
6. Exibição de sinais de autoridade - A exibição excessiva de sinais de autoridade pode ser, ainda, associada a um fenômeno disfuncional característico das organizações burocráticas - os símbolos de status profissional. Sua origem pode ser atribuída à tendência que as pessoas têm de formarem feudos, com a finalidade de marcar e preservar determinado território de poder na organização.
7. Dificuldades no atendimento a clientes e conflitos com o público – todos os clientes são atendidos da mesma maneira, cumprindo normas e rotinas internas, acarretando pouca atenção e o descaso ao público.

O modelo burocrático weberiano tornou-se o alvo das mais ásperas críticas, sendo considerado inadequado para o contexto institucional contemporâneo, por sua presumida ineficiência, morosidade, estilo autorreferencial, e descolamento das necessidades dos cidadãos (BARZELAY, 1992).

Ainda sobre o perfil das administrações burocráticas, pode-se perceber que o Poder Judiciário brasileiro como instituição tem sido criticado em face da complexidade de sua estrutura e da grande morosidade de seus processos, o que o revela como um Órgão burocrático.

Reforçando esse entendimento, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em estudo realizado em 2011<sup>9</sup>, apontou que a morosidade do Poder Judiciário não resulta significativamente do cumprimento de prazos legais, do sistema recursal ou das garantias de defesa do executado. Tampouco do grau de complexidade das atividades administrativas requeridas. Fundamentalmente, é a cultura organizacional burocrática e formalista, associada a um modelo de gerenciamento processual ultrapassado, que torna o executivo fiscal um procedimento moroso e propenso à prescrição.

Em entrevista<sup>10</sup> à revista Consultor Jurídico, o Corregedor Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), Desembargador Azevedo Pinto, afirmou que “é preciso aparelhar e, às vezes, estimular as pessoas, para que passem a desenvolver comportamentos de gestão, que é uma palavra relativamente nova no Poder Judiciário. Hoje, o juiz tem que ser um gestor”. Continua o Desembargador Corregedor dizendo que “ou o juiz não sabe e está querendo que alguém ensine a ele, porque ainda tem a visão de que administrar a Justiça é dar sentença. Ou ele está na outra posição, de ser concentrador, é o faz tudo. Mas, com o volume de trabalho, é humanamente impossível”.

Ainda, durante a entrevista, o Corregedor Dr. Des. Azevedo Pinto, que comandou por um ano tanto a Corregedoria quanto a 3ª Vice-Presidência do TJ/RJ, afirmou que um curso de Gestão e Administração Empresarial lhe valeu mais do que mestrado, Pedagogia, todos os cursos que já tenha realizado.

Percebe-se, assim, nas palavras do Desembargador Corregedor, a importância de cursos de Administração Empresarial aos gestores do TJ/RJ, e, até mesmo em consequência disso, o início de um processo no sentido de se desburocratizar o Poder Judiciário, no caso o do Estado do Rio de Janeiro, apontando a necessidade de os Juízes, que são os administradores do Poder Judiciário, passarem a adotar comportamento de gestores, ao invés de serem meros concentradores de funções. Dessa forma, espera-se uma gestão mais dinâmica do Judiciário também sobre a cobrança da dívida ativa, através das ações judiciais denominadas de execução fiscal, propiciando uma maior arrecadação dessa receita pública.

---

<sup>9</sup> Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7872](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=7872)>. Acesso em: 17 jul. 2012.

<sup>10</sup> “Avocação de processo pelo CNJ deve ser exceção”. Disponível em: <<http://www.consultorjuridico.com.br>>. acesso em 12 out. 2012.



### 1.1.3 Administração Pública Gerencial

Durante o governo militar, que teve início em 1964, no Brasil, veio a tona a crise da Administração Pública Burocrática, sendo que o principal motivo foi a sua incapacidade de erradicar o Patriomalismo.

Bresser Pereira (1996, p. 15) complementa relatando que “a reforma iniciada pelo Decreto-Lei 200/67<sup>11</sup> foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial brasileira”.

O governo empreendedor ou administração pública gerencial inspira-se na administração privada, visando à satisfação de seu cliente; o cidadão. Esse tipo de governo recomenda o deslocamento da ênfase dos procedimentos para os resultados. Na administração pública gerencial os administradores gerenciam suas instituições como se fossem os donos do negócio, tendo como ideia o estímulo de seus servidores, utilizando a cogestão, ou gestão participativa.

Entre os princípios básicos da administração pública gerencial, de acordo com Bresser Pereira (1996), estão a descentralização do ponto de vista político, ocorrendo a transferência de recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; a descentralização administrativa, realizada através da delegação de autoridade para os administradores públicos, transformando-os em gerentes crescentemente autônomos; organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal; pressuposto da confiança limitada e não aquela onde predomina a desconfiança total; controle realizado através de resultados, *a posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e, administração voltada para o atendimento do cidadão/cliente, e não à auto-referida.

Ted Gaebler e David Osborne (apud ENCINAS, 2008)<sup>12</sup> influenciaram profundamente os governos de Bill Clinton e Fernando Henrique Cardoso. Segundo os autores, transformar burocracias públicas em governos empreendedores, produtivos e eficientes, tem uma relação estreita com um recente fenômeno mundial: a descrença do cidadão sobre a capacidade do Estado em administrar a sociedade e satisfazer suas crescentes e complexas necessidades sociais, o que acaba por criar um descrédito geral na administração pública.

---

<sup>11</sup> Decreto Lei 200/67 - Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

<sup>12</sup> Autores do livro *Reinventando o Governo: Como o espírito empreendedor está transformando o Setor Público*, considerado uma das obras mais influentes a favor de uma nova filosofia de administração pública nos Estados Unidos, no início dos anos 1990.

Em 1997, Ted Gaebler<sup>13</sup> afirmou que o governo precisava tornar-se empreendedor, descentralizando a administração, com enfoque na qualidade, em todos os níveis, federal, estadual e municipal.

Ao ser perguntado pela revista Exame se as administrações públicas podem ser competitivas e gerar lucro, Gaebler (1997, p.19) respondeu:

Porque insistimos em pedir aos burocratas que trabalhem a vida inteira usando apenas a metade do cérebro? Uma metade dele sabe que ao assinar o contrato de trabalho, tudo o que o funcionário tem a fazer ao longo dos próximos 40 anos é tratar de gastar direitinho o dinheiro do contribuinte. Mas será que a outra metade do cérebro não poderia ocupar-se com outra questão: **como ganhar dinheiro para os cidadãos? Poderia discorrer aqui por cinco dias seguidos e não esgotaria o arsenal de exemplos de como ganhar dinheiro no governo.** (grifo nosso)

Pelo exposto, traduzindo os conceitos e as características da Administração Gerencial, abordados por Bresser Pereira e Ted Gaebler, para o contexto brasileiro, percebe-se que a Administração Pública Brasileira, em todos os níveis, visando melhor satisfazer as necessidades da sociedade, deve procurar iniciativas que eliminem as principais disfunções da burocracia, transformando-a em gerencial, como forma de agilizar as decisões e, desse modo, inverter o descrédito da sociedade brasileira com a forma de se governar este país. Desse modo, deve adotar, entre outras medidas, a descentralização da autoridade, passando a promover o gerenciamento com participação, realizar controles através de resultados, ao invés de controles rígidos, voltar a Administração para o atendimento ao cidadão, e, também, passar a focar sua atenção no controle da gestão sobre as receitas públicas, com o intuito de melhorar sua produção, não se limitando, simplesmente, como ocorre hodiernamente, no controle da despesa pública.

## 1.2 A necessidade de obtenção de Receita pelo Estado

O Estado tem por finalidade primordial a realização do bem comum, através da satisfação das necessidades públicas, como segurança, educação, previdência, justiça, saúde, habitação, entre outras. Para satisfazer essas necessidades públicas, o Estado precisa não apenas arrecadar, deve, antes de tudo, saber gerir bem, obtendo e aplicando os recursos disponíveis para prover serviços tipicamente estatais.

---

<sup>13</sup> Quando em entrevista à revista EXAME, extraída do livro “Administração Pública” (2002) de J. Wilson Granjeiro.

Qualquer que seja o entendimento acerca do conceito de Estado, é inegável que ele desenvolve atividade financeira. E, com o intuito de alcançar seus objetivos, o Estado precisa de recursos financeiros (MEIRELLES, 2001). Para Baleeiro (2010), atividade Financeira do Estado é a ação através da qual o Estado capta, gere e dispende recursos públicos com o objetivo de atender as necessidades públicas.

Desde os primórdios da civilização, a partir de quando o homem passou a viver em grupo, surgiu a necessidade de retirar excedentes da produção de indivíduos para financiar os gastos realizados em prol da comunidade, fossem para a defesa contra grupos inimigos, à manutenção de chefes e/ou sacerdotes, ou quaisquer outros gastos voltados para o bem estar do grupo como um todo (DINIZ, 2010).

Maluf (2003, p. 317) afirma que “como instituição sócio-jurídica, organizada para servir à comunidade nacional, tem o Estado a finalidade de promover a concretização dos ideais nacionais de paz, de segurança e de prosperidade”.

O Estado foi criado para atingir a consecução do bem comum, para fornecer à sociedade serviços tipicamente estatais. No entanto, para alcançar seus objetivos, necessita angariar recursos financeiros, o que se faz, simplesmente, por meio das denominadas Receitas Públicas.

Receita pública, em seu sentido mais amplo, se refere aos ingressos de recursos aos cofres públicos, que serão destinados para que o Estado possa cobrir suas necessidades financeiras, frente à questão básica de fornecer serviços públicos à sociedade.

De acordo com Souza (2008, p. 175), “Receita engloba todo e qualquer recolhimento feito aos cofres públicos, ou seja, qualquer recurso arrecadado pelo poder público e que irá cobrir os gastos indispensáveis às necessidades da população, como saúde, educação, justiça e segurança”.

Para Silva (2011) as receitas se dividem em ingressos que serão restituídos no futuro, e aqueles que não serão restituídos. Ainda de acordo com o autor, ingressos restituídos são classificados como simples entradas de caixa, enquanto que os não restituídos, como receita pública efetiva, conforme Figura 1.

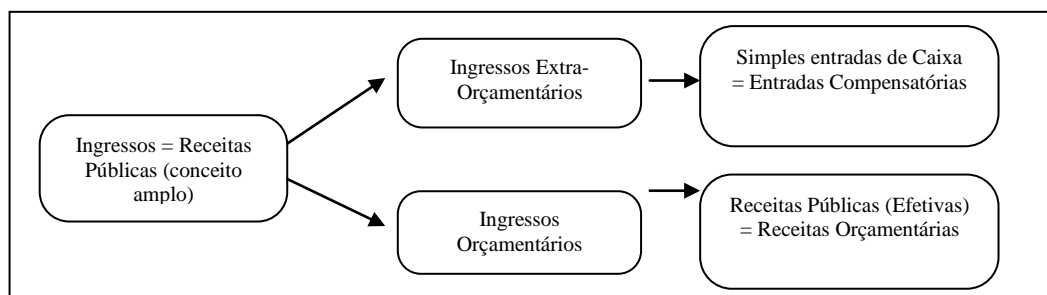


Figura 1 – Receitas Públicas  
Fonte: Silva (2011)

A Lei 4.320/64 que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal disciplina que receita pública, quanto à natureza, desdobra-se, em receita orçamentária e receita extra-orçamentária. (art. 8º, § 1º)

A receita orçamentária, conforme a Lei nº 4.320 de 1964, é constituída pelos recursos recebidos na gestão, a serem computados na apuração do resultado do exercício. São ingressos utilizados para financiar as despesas orçamentárias, possuindo caráter permanente, e integram o orçamento público. Sendo assim, uma característica das receitas deste grupo é a dependência de autorização do Poder Legislativo, que ocorre na forma da Lei Orçamentária.

Lichtnow (2003, p. 58) relata que “receita orçamentária: é aquela que integra o orçamento e de que o Estado pode dispor como sua propriedade. Aumenta a situação líquida do patrimônio financeiro. Portanto, é uma receita resultante do patrimônio da execução orçamentária”.

Pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (2012, p. 11) o conceito de Receita Orçamentária é:

São disponibilidades de recursos financeiros que ingressam durante o exercício orçamentário e constituem elemento novo para o patrimônio público. Instrumento por meio do qual se viabiliza a execução das políticas públicas, as receitas orçamentárias são fontes de recursos utilizadas pelo Estado em programas e ações cuja finalidade precípua é atender às necessidades públicas e demandas da sociedade.

Deste modo, para cobrir suas necessidades de ordem financeira, como despesa saúde, justiça, educação, entre outras, o Estado utiliza recursos que ingressam em seus cofres, que correspondem, em sentido amplo, às receitas públicas.

Entretanto, não são todos os ingressos que o Estado pode utilizar nos pagamentos de despesas, uma vez que existem recursos de terceiros onde o Estado responde apenas como depositário. São recursos que quando ingressam nos cofres públicos não alteram as disponibilidades financeiras, pois aumentam tanto o Ativo financeiro, como o Passivo

Financeiro, acarretando, assim, o aumento do saldo bancário ou financeiro, mas não se incorporam ao patrimônio, uma vez que passa a existir outro aumento, agora no passivo como uma obrigação de devolução futura. Estes ingressos compensatórios são denominados de extra-orçamentários.

Assim sendo, a *contrário sensu*, os ingressos que podem ser utilizados para cobertura de despesas são denominados de receitas públicas em sentido estrito, ou receitas orçamentárias.

Quanto às receitas orçamentárias, estas, por sua vez, são classificadas em categorias econômicas: correntes e de capital. As categorias econômicas, de acordo com Kohama (2011), se dividem em fontes de receitas e estas, por sua vez, em sub-fontes de receitas, que são analisadas em rubricas, alíneas e subalíneas e podem chegar a item e subitem.

Pela Lei 4320/64, art. 11, receitas correntes são os ingressos de recursos provenientes do poder de tributar ou resultantes da venda de produtos ou serviços colocados à disposição dos usuários. Essas receitas financiam as despesas correntes e também as de capital.

São receitas correntes as tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços, outras receitas correntes, e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender a despesas classificáveis em Despesas Correntes, que são denominadas de Transferências.

As receitas tributárias são divididas nas seguintes espécies: impostos, taxas e contribuições de melhoria. Para que o Estado possa custear suas atividades, conforme já comentado neste trabalho, são necessários recursos financeiros. Os tributos são as principais fontes de recursos para que o Estado possa custear suas atividades, sendo definido pelo art. 3º do Código Tributário Nacional – CTN:

Art. 3.º 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.

Carvalho (2010) destaca que receitas tributárias são os ingressos provenientes da arrecadação de impostos, taxas e contribuições de melhoria. Sendo, portanto, uma receita exclusiva das entidades competentes para tributar: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Quanto às Receitas de Capital, Carvalho (2010, p. 63) afirma que “são principalmente obtidas por mutação patrimonial, diferente das receitas correntes, que são obtidas

principalmente através da atividade empresarial do Estado ou através de seu poder coercitivo”.

Como espécies de Receitas de Capital existem as Receitas de Alienação de Bens, de Operações de Crédito, de Amortização de Empréstimos e de Transferência de Capital.

### 1.2.1 Modalidades de Arrecadação de Recursos Públicos

O Estado brasileiro dispõe de algumas modalidades de arrecadação para que possa angariar recursos públicos e, deste modo, atender as necessidades da sociedade.

Lopes (2009) ensina que existem quatro maneiras de o Estado angariar recursos para a manutenção da máquina pública. A primeira seria a realização de atividade econômica; outra seria a emissão de papel moeda; a terceira, obtenção de empréstimos; e, por fim, a tributação.

Quanto à realização de atividades econômicas, Lopes (2009, p. 1) afirma que:

Indubitável ainda que para alcançar sua finalidade, seus objetivos, o Estado precisa de recursos financeiros. Em nosso país, no que tange à ordem econômica, vigora o princípio da liberdade de iniciativa, incumbindo ao Estado não o papel de protagonista, mas o de agente normativo e regulador.

Conforme determinação da CF/88, o Brasil não explora, em regra, atividade econômica, eis que essa exploração se dá apenas em caráter excepcional, pois somente é admissível em caso de relevante interesse público e quando necessário aos imperativos da segurança nacional.

Conforme art. 173 da Constituição Federal de 1988:

Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

A CF/88, em seu artigo 174, afirma ainda que o papel do Estado Brasileiro é de agente normativo regulador:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Portanto, quanto à realização de atividade econômica, o Estado Brasileiro não possui arrecadação satisfatória, uma vez que, em regra, não exerce esse papel, conforme preconizado nos artigos 173 e 174 da CF/88. Desse modo, o Brasil não explora diretamente atividade econômica, já que exerce o papel de agente regulador, impossibilitando, assim, que o país aufera a receita necessária para desempenhar suas atividades em prol do interesse público.

Quanto à segunda maneira de angariar recursos aos cofres públicos, que seria a emissão de papel moeda, Viceconti (2007, pg. 302) relata que “admitindo que a economia esteja no pleno-emprego e que, portanto, o produto real não possa ser aumentado, um aumento da oferta monetária provocará um aumento, em igual proporção, no índice geral de preços”. Nas palavras do autor, emitir moeda, causa inflação, que é a emissão excessiva de moeda e papel-moeda em relação às necessidades de circulação de mercadorias.

Ausch (1958, p.14) assevera que “chamamos de inflação o processo de aumento de volume de circulação de papel-moeda desnecessário, que resulta em queda do valor da moeda e numa redistribuição da renda nacional em forma prejudicial para a classe dos trabalhadores”.

A obtenção de empréstimos, terceira maneira de captação de recursos, significa a realização de receitas pelo Estado junto ao mercado, funcionando como uma antecipação de recursos futuramente arrecadados pelo setor público, para, entre outras finalidades, alavancar investimentos no Estado que necessitem de maiores aportes financeiros imediatos. Com isso, o Estado pode aumentar sua arrecadação para, então, pagar ou amortizar os empréstimos.

Em relação à obtenção de empréstimos como forma de arrecadação de recursos, quando da exigência de pagamento posterior, surge o inconveniente da ocorrência de juros, tendo como consequência um incremento significativo nas Despesas Correntes<sup>14</sup>.

Na mesma linha de entendimento, Torres (2009) afirma que a partir dos anos 30 do século passado houve um acirramento na contratação de empréstimos. Sob as ideias Keynesianas<sup>15</sup>, no sentido de que o Estado deveria manter o aquecimento da atividade econômica, então em crise, o volume de empréstimos públicos cresceu de forma expressiva, e a execução dos orçamentos tornou-se permanentemente deficitária.

Já a tributação, para Lopes (2009, pg.1), “é o instrumento de que se vale o Estado Brasileiro para auferir recursos financeiros, e assim custear suas atividades em prol da coletividade, já que não explora diretamente atividade econômica”.

Para o Professor Torres (1999, p. 4) tributo é o preço da liberdade:

O tributo é o preço da liberdade, pois serve de instrumento para distanciar o homem do Estado, permitindo-lhe desenvolver plenamente as suas potencialidades no espaço público, sem necessidade de entregar qualquer prestação permanente de serviço ao Leviatã. Por outro lado, é o preço pela proteção do Estado consubstanciada em bens e serviços públicos, de tal forma que ninguém deve se ver privado de uma parcela de sua liberdade sem a contrapartida do benefício estatal(...) O tributo pode implicar opressão da liberdade, se o não contiver a legalidade. Daí por que se atribui tanta importância à legalidade na meditação sobre a liberdade nos albores do Estado de Direito.

---

14 Todas aquelas despesas do governo que se realizam de forma contínua, uma vez que estão ligadas à sua manutenção

15 Conjunto de ideias que propunham a intervenção estatal na vida econômica, com o objetivo de conduzir a um regime de pleno emprego.

O autor afirma que tributo é o preço que suporta o cidadão para poder exercer sua liberdade num espaço mínimo, sem interferência do Estado. Então, se o Estado garante o direito de propriedade há um preço para isso, que é exatamente o tributo. O tributo tem essa função de resguardar as liberdades individuais. Evidentemente, numa economia estatizada, a participação de um tributo é mínima, mas em compensação não existe garantia de propriedade. O cidadão não pode fazer o que quiser no plano econômico, é o Estado que diz o que ele vai fazer. Quando o Estado se demite das atividades econômicas e garante essa liberdade ao particular, passa a depender dessa arrecadação tributária para sobreviver.

Lopes (2009) expõe que a importância da tributação é exatamente essa. A tributação é um instrumento que se vale o Estado Brasileiro, que não monopoliza a atividade econômica, para auferir recursos com a finalidade de custear suas atividades.

Corroborando com o entendimento exposto acima, para Machado (2006, p. 52):

A tributação é, sem sombra de dúvida, o instrumento de que se tem valido a economia capitalista para sobreviver. Sem ela não poderia o Estado realizar os seus fins sociais, a não ser que monopolizasse toda a atividade econômica. O tributo é inegavelmente a grande e talvez única arma contra a estatização da economia.

Rocha (2007) relata que a tributação apresenta como fundamento o financiamento das políticas públicas do Estado Brasileiro, ou seja, tem por finalidade a materialização dos direitos fundamentais e por objeto, principalmente, à imposição de prestações em dinheiro. Neste sentido, de acordo com o autor, o direito tributário atua não só em defesa das limitações ao poder de tributar, mas também na indução de estímulo à educação, à saúde, à família, à cultura, à proteção ao meio ambiente, dentre outros direitos fundamentais.

Portanto, das quatro maneiras básicas de obter receitas públicas voltadas para a manutenção do Estado, a tributação é a que possui menos efeitos adversos e é a possível no Brasil (LOPES, 2009).

Na Tabela 1 observa-se a relação entre as receitas tributárias e as demais espécies de Receita Pública, a nível municipal, nas cinco regiões do País:



Tabela 1 - Distribuição da Receita Orçamentária Municipal - Brasil – 2010

Região	Receitas Orçamentárias	Tributária	Contrib.	Patrim.	Agropec.	Industriais	Serviços	Transf. Corrente	Outras Rec. Correntes	Receitas de Capital <sup>16</sup>
Sul	100%	16,697%	3,433%	3,267%	0,0090%	0,0970%	4,424%	68,027%	4,193%	4,908%
Centro Oeste	100%	15,546%	4,004%	1,816%	0,0070%	0,0310%	1,394%	75,660%	3,065%	4,798%
Sudeste	100%	25,233%	2,832%	2,671%	0,0010%	0,0690%	2,561%	60,193%	4,998%	5,729%
Nordeste	100%	11,300%	2,479%	1,070%	0,0010%	0,0090%	0,854%	85,276%	1,995%	4,064%
Norte	100%	12,182%	2,470%	1,382%	0,0001%	0,1300%	0,682%	83,300%	1,970%	5,429%

Fonte: FINBRA - 2010. Secretaria do Tesouro Nacional.

Tabulação: Autor Dados expandidos a partir de uma amostra de 5.212 Municípios.

Comprovando o que os autores pesquisados afirmaram, percebe-se que a receita tributária apresenta destaque quando comparada entre as doze espécies de receita pública. Na região Sudeste, no ano de 2010, atingiu 25,233% do total das receitas orçamentárias, sendo que na região Nordeste, onde foi menor a sua arrecadação, alcançou 11,30%. Observa-se, também, que as Receitas Tributárias somente possuem arrecadação menor que a das Transferências Correntes, sendo esta formada pelos ingressos repassados aos municípios provenientes de outros entes ou entidades, Estados e/ou União.

As Receitas de Transferências Correntes, diferentemente das Receitas Tributárias, não decorrem, de forma direta, da capacidade administrativa dos entes municipais que as recebem. Por isso, essas receitas possuem como características marcantes o fato de incrementarem a dependência das Prefeituras municipais às programações de administrações Estaduais e Federal, tendo em vista as incertezas geradas quanto ao seu recebimento. Sendo assim, para o Município que realmente pretenda implantar projetos de longo prazo, sem a preocupação referente à dependência de outros entes ou entidades, é imprescindível que procure gerar um alto nível de receita gerada por ele mesmo, denominada própria, que constitui a tributária.

### 1.3 Controle na Administração Pública Brasileira

Em um país com dimensões continentais, como o Brasil, formado por 5565<sup>17</sup> municípios, 27 Estados e pelo Distrito Federal, o controle eficiente e eficaz, não apenas, sobre

<sup>16</sup> Receita de Capital – Formada pelas Receitas de Alienação de Bens, de Operações de Crédito, de Amortização de Empréstimos e de Transferência de Capital.

<sup>17</sup> IBGE/ 2010 – Disponível em

<[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=1766](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1766)>. Acesso em 6. jul. 2012.

os gastos públicos, como também sobre a arrecadação das receitas públicas, é condição imprescindível para que ocorra seu desenvolvimento de forma constante e segura.

Um controle de gestão na administração pública que reúna, especialmente, a descentralização administrativa, a eficiência na arrecadação das receitas públicas, como nos gastos das despesas públicas e o constante treinamento dos servidores públicos entende-se como requisito indispensável e essencial para que o governo brasileiro passe a atender de maneira satisfatória as demandas sociais nacionais, regionais e locais.

Não obstante a necessidade de se aperfeiçoar o Controle, quanto ao seu conceito, não existe algum definido na legislação. Esse conceito vem da doutrina, onde cada doutrinador vai estabelecer uma definição que ele acha próprio para esse tema.

Conforme relatam Barbieri e Hortale (2002), embora existam controvérsias com relação à etimologia da palavra *controle*, o certo é que tal vocábulo tem origem no latim *rotulum*, sendo encontrado também no francês, *contrôler*, empregado para verificar a operação do cobrador de impostos, significando vigilância, verificação e inspeção. Já entre os ingleses, controle traduz dominação (hierarquia/subordinação), autoridade, poder e direção (comando).

Para Fernandes (2003, p.32), faz-se necessário distinguir o papel e a função controle. Para o autor:

O objeto da função de controle, na atualidade, deve ser compreendido em sua visão mais nobre, enquanto vetor do processo decisório na busca do redirecionamento das ações programadas. São, assim, instrumentos da função: a revisão dos atos, a anulação, a admoestação e a punição dos agentes, sempre visando a reorientação do que está em curso, para obter o aperfeiçoamento.

De acordo com Castro (2004), o Controle é a verificação da execução física e financeira das ações, que tem por objetivo a preservação da probidade do gestor e a eficiência da gestão.

Assim sendo, Meirelles (2001, p. 157) afirma que “Controle, em tema da Administração Pública é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, Órgão ou Autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”. Ainda, para Hely Lopes Meirelles (2001, p. 158), “o controle é exercitável em todos e por todos os Poderes de Estado, estendendo-se a toda a Administração e abrangendo todas as suas atividades e agentes”.

Meirelles (2001) destaca esses três pontos, vigilância, orientação e correção. O que se deve ressaltar aqui, de acordo com Meirelles, é que controle, como muitos acreditam, não é apenas fiscalizar. Para ser controle de fato, além da fiscalização, tem que haver uma função de orientar e outra função de correção.

Portanto, somente se pode falar em controle de fato, na Administração Pública Brasileira, quando o Órgão executor desse controle tenha a questão da faculdade de vigiar, de orientar e de corrigir.

Carvalho Filho (2010, p. 1021) conceitua controle da Administração Pública como “o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder”.

Em relação à administração pública brasileira, existem órgãos criados com a finalidade de exercer a função de controle, como os Tribunais de Contas Estaduais, Municipais, estes no caso da cidade do Rio de Janeiro e de São Paulo, o Tribunal de Contas da União (TCU), a Controladoria Geral da União (CGU), entre outros. Esses órgãos possuem como característica marcante o fato de estarem voltados, especialmente, para o controle das despesas públicas.

Di Pietro (2006) realça que, atualmente, entre as instituições que desempenham importante função no controle da Administração Pública brasileira, se destaca o Ministério Público, em decorrência das funções que lhe foram atribuídas pelo art. 129 da CF/88. Conforme ensinamentos da autora, o Ministério Público possui também a função de atuar como autor na ação civil pública, inclusive, quanto à repressão à improbidade administrativa.

Di Pietro (2006, p. 694) afirma que:

Embora outras entidades disponham de legitimidade ativa para a propositura da ação civil pública, a independência do Ministério Público e os instrumentos que lhe foram outorgados pelo referido dispositivo constitucional (competência para realizar o inquérito civil, expedir notificações, requisitar informações e documentos, requisitar diligências investigatórias) fazem do órgão mais bem estruturado e mais apto para o controle da Administração Pública.

Guerra (2005) destaca que o controle na administração pública vai ter a função de averiguar, dentro dessas perspectivas, o cumprimento do que já foi predeterminado, ou eventuais desvios, com finalidade de correção, decidindo acerca da regularidade ou irregularidade do ato praticado. O mesmo Autor assevera que o objetivo do Controle seria verificar o que foi predeterminado, a meta que foi traçada, ou até visualizar possíveis irregularidades, com o objetivo de corrigir esses desvios.

Continua Guerra (2005, p. 157) afirmando que “trata-se, na verdade de poder-dever, já que, uma vez determinado em lei, não poderá ser renunciado ou postergado, sob pena de responsabilização por omissão do agente infrator”. Portanto, é uma obrigação, e não um direito do órgão em controlar outro órgão. Em decorrência disso, trata-se de um controle vinculado, portanto, sem qualquer margem de discricão do órgão público.

É possível, desse modo, definir controle como o poder-dever de fiscalização e correção que a administração exerce sobre a atividade administrativa. O poder-dever de controle é o mais amplo possível, compreendendo toda a função administrativa, nos três Poderes da República e nas três esferas de Governo.

Conforme art. 70 da CF/88:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Por meio da atividade de controle, tem-se, como objetivo, garantir a legalidade e a legitimidade dos atos produzidos pela administração pública, como também a regularidade da atuação dos agentes públicos.

Para a Lei 4320/64, em seu artigo 75, controle compreende a legalidade dos atos de que resulte a arrecadação da receita, a fidelidade funcional dos agentes da administração, bem como o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

Paulo e Alexandrino (2010) enfatizam que devido à necessidade de ser exercido controle eficaz de quaisquer órgãos administrativos, o constituinte, através da Emenda Constitucional 45/2004, introduziu no texto Constitucional a previsão de criação de dois órgãos com atribuição específica de controle: o Conselho Nacional de Justiça – CNJ (art. 103-B) e o Conselho Nacional do Ministério Público (art. 103-A). Competindo ao CNJ o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos Juízes.

### 1.3.1 – META 3 do Conselho Nacional de Justiça

Corroborando com a afirmação acima, conforme informação veiculada no site<sup>18</sup> do Conselho Nacional de Justiça, este órgão definiu, juntamente com os noventa e um tribunais do país, uma meta prioritária considerada a mais ousada de 2010 para o Poder Judiciário, que consiste na redução em pelo menos 10% do acervo de processos na fase de cumprimento ou

---

<sup>18</sup> META3 –disponível em: < <http://www.cnj.jus.br/noticias/9060-meta-3-preve-a-reducao-de-20dos-processos-de-execucao-fiscal>>. acesso em 12 jun. 2012.

de execução e, em 20%, do acervo de processos de execuções fiscais. A medida está prevista na chamada “META 3”<sup>19</sup>, que pode contribuir para a solução de um dos maiores gargalos da Justiça brasileira; o julgamento de 25 (vinte e cinco) milhões de processos de execução fiscal que atualmente tramitam nos órgãos judiciais do país.

Execução Fiscal é o processo de cobrança da dívida ativa, realizado através do Poder Judiciário, onde a Administração Pública exige do sujeito passivo devedor aquilo que lhe é devido e não foi pago na época própria, tendo suas regras regidas pela Lei 6.830/80<sup>20</sup>, conhecida como Lei de Execução Fiscal (L.E.F.).

A “META 3” tem, portanto, por principal objetivo a redução do acervo de execuções fiscais, que em 2010 chegou a um total aproximado que correspondem à metade da quantidade total de demandas judiciais. A referência estabelecida para a “META 3” é o estoque de processos ajuizados até 31 de dezembro do ano de 2009, ano em que três milhões de ações de execução fiscal foram ajuizadas e a mesma quantidade solucionada.

A iniciativa do CNJ, através da “META 3”, representa uma inovação no controle de gestão dos processos de execução fiscal, uma vez que nenhum outro Órgão tomara alguma medida similar, voltada para o controle da dívida ativa.

Contudo, percebe-se que a decisão do CNJ está relacionada à redução de processos de execução fiscal que, levando em consideração fatores como mão de obra direta e indireta entre outros, possuem um custo médio, o que torna razoável afirmar que o “Meta 3” está diretamente voltada ao controle do gasto público.

É oportuno lembrar que a dívida ativa são valores que se encontram em atraso, sendo, por conseguinte, um direito do Estado. Dessa maneira, caso houvesse, também, alguma meta do CNJ relacionada ao aumento da arrecadação dessas receitas atrasadas, o que melhor atenderia aos ensejos da sociedade, estaria, assim, acatando as características de uma Administração Pública Gerencial (que não se limita ao controle dos gastos públicos) onde se busca, através do Controle da Receita Pública, conforme Gaeber (1997, p.19), “[...] ganhar dinheiro para os cidadãos”.

Cabe ainda mencionar que, em dezembro de 2011, conforme informação do CNJ<sup>21</sup>, entre os tribunais de justiça estaduais, apenas o do Rio Grande do Sul conseguiu atingir a meta traçada por esse órgão. Já o TJ/RJ, apesar do esforço empreendido, como, a realização

---

19 Os tribunais brasileiros traçaram 10 metas de nivelamento para o Poder Judiciário. Entre elas, a META 3 é voltada para a redução dos processos de Execução Fiscal, ou seja, cobrança judicial da Dívida Ativa.

20 Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências.

21 Justiça em Números – 2011, CNJ.- disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/eficiencia-modernizacao-e-transparencia/pj-justica-em-numeros/relatorios>>. Acesso em 12 out. 2012.

de Palestra<sup>22</sup> com os Prefeitos, entre outras medidas, não conseguiu nem mesmo reduzir seu acervo, quando comparado com o existente em 31 de dezembro de 2009, uma vez que teve um acréscimo de 19,55% no número de processos na fase de cumprimento ou de execução e de execuções fiscais.

Para 2012, tendo em vista as iniciativas do Tribunal fluminense como a “Reunião com Prefeituras”<sup>23</sup> (foram convidados todos os Prefeitos municipais do Estado do Rio de Janeiro, exceto o da capital), “1º Mutirão de Execução Fiscal”<sup>24</sup> (com participação de todos os Juízes que atuam na área de Execução Fiscal), entre outras, espera-se, enfim, uma redução na quantidade das ações de execução fiscal.

Percebe-se, também, que, reforçando a característica burocrática de sua administração, o TJ/RJ em nenhum momento procurou praticar a cogestão para atingir as metas do CNJ, eis que não convocou para participar de alguma palestra ou seminário, seus servidores que atuam diretamente com os devedores da Fazenda Pública. Como ensina Cortela (2008)<sup>25</sup>, a melhor saída para solução de problemas de uma empresa é recorrer, inicialmente, ao “estoque de conhecimento”, que se encontra exatamente nos servidores/funcionários que atuam diretamente com a produção.

Não obstante, analisando os relatórios “Justiça em Números” do CNJ, em 2009 a arrecadação do TJ/RJ, oriunda de execução fiscal, atingiu R\$ 325.218.455,00 (trezentos e vinte e cinco milhões, duzentos e dezoito mil e quatrocentos e cinquenta e cinco reais). Em 2010, no primeiro ano após a implantação do “META 3”, houve um incremento de 14,90% na arrecadação, pulando para R\$ 373.675.825,00 (trezentos e setenta e três milhões, seiscentos e setenta e cinco mil, oitocentos e vinte e cinco reais). E, em 2011, o aumento da arrecadação foi mais significativo, atingindo 50,36% em relação a 2009, quando alcançou o montante de R\$ 489.007.427,00 (quatrocentos e oitenta e nove milhões, sete mil e quatrocentos e vinte e sete reais).

Percebe-se, então, que, mesmo a “META 3” não estar diretamente voltada ao incremento da arrecadação de receitas públicas, e o TJ/RJ não ter conseguido reduzir seu acervo cartorário, os esforços empreendidos pelo Tribunal fluminense, com o intuito de atender ao CNJ, já repercutem de forma positiva para a sociedade, eis que a arrecadação

---

<sup>22</sup> Encontro com os Prefeitos - Temas como cobrança da dívida ativa pelos municípios, abdicação da receita e improbidade administrativa – ocorrida em 08/05/09, na EMERJ.

<sup>23</sup> Reunião com Prefeituras – Acervo Judicial Processos de Execução Fiscal – ocorrida em 15/05/12.

<sup>24</sup> 1º Mutirão de Execução Fiscal – ocorrido em 24 a 28 de setembro de 2012 – com participação de todos os Juízes que atuam na área de Execução Fiscal, disponível em: <<http://portaltj.tjrj.jus.br/web/informativo/informativos-pjerj/-/informativos/visualizar/38503>>. Acesso em 30 out. 2012

<sup>25</sup> Mario Sérgio Cortela – Palestra ocorrida em 2008, disponível em: <http://www.quintalvirtual.blog.br/?p=927>. Acesso em 26 jul. 2012

oriunda da dívida ativa no Rio de Janeiro vem alcançando aumentos significativos desde a implantação da “META 3”, em 2010.

### 1.3.2 Tipos de Controle quanto à Origem

Conforme a CF/88 o controle de legalidade dos atos da Administração Pública pode ser interno, exercido dentro do mesmo Poder, ainda que envolva pessoas jurídicas distintas, ou externo, quando um Poder exerce controle sobre atos de outro Poder.

#### 1.3.2.1 Controle Interno

A gestão dos recursos públicos, no Brasil, passa pelo crivo do controle interno e do controle externo. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 74, caput, assevera que:

Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

O mencionado artigo determina que os Poderes da República mantenham sistema de controle interno, e estipula condições mínimas a serem objeto desse controle. O parágrafo primeiro desse artigo estabelece a responsabilidade solidária aos responsáveis pelo controle interno, que ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela não darem ciência ao Tribunal de Contas.

Interessante destacar o ensinamento de Meirelles (2006, p. 665), “ controle interno é todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração”.

Por sua vez, Castro (2011, p. 284) realça que o “controle interno representa a segurança do administrador. É fundamental, em primeiríssimo lugar, para o gestor público,

porque este responde – com seus bens e sua reputação – pelos atos que realiza ou delega a terceiros para praticar em seu nome”. Evidentemente, deve o administrador praticar atos com toda segurança possível.

Na definição de Diez (1980, p. 38), “controle interno é aquele exercido por órgãos de um Poder sobre condutas administrativas produzidas dentro de sua esfera”. Por conseguinte, pode-se apontar o controle exercido por um Ministério sobre as unidades administrativas que o compõem, e o controle que as chefias exercem sobre a conduta de seus subordinados como espécies do controle interno.

Ainda em relação ao Controle Interno, pode-se, em termos genéricos, dizer que ocorre quando quem controla é integrante da própria Administração Pública. Esse controle é realizado pela própria Administração Pública sobre seus Órgãos e suas Entidades da Administração Indireta.

O controle interno, além de possuir a função fiscalizatória, também abrange a prevenção e a orientação. Trata-se, portanto, de instrumento importante para que a Administração Pública alcance a eficiência, sinônimo de otimização na atuação governamental de gestão de recursos públicos (CAVALHEIRO E FLORES, 2007).

De acordo com Conti e Carvalho (2011)<sup>26</sup>, para que o controle interno possa atingir à eficiência, deve integrar o órgão a que pertence e ter autonomia e independência dentro do Poder, devendo estar vinculado somente ao dirigente máximo do órgão, para poder exercer de forma livre suas atribuições.

Por fim, todas as vezes que o ato produzido na esfera de certo órgão ou entidade estiver subordinado a controle de outro órgão ou entidade, desde que integrante do mesmo Poder, estará diante de um controle administrativo interno, ainda que os órgãos sejam diferentes ou que o controle compreenda duas pessoas jurídicas distintas, devendo, ainda, estar vinculado ao dirigente máximo de seu órgão, para que exerça livremente suas atribuições e atinja, assim, uma melhor eficiência.

### 1.3.2.2 Controle Externo

---

<sup>26</sup> CONTI, José Maurício; CARVALHO, André Casto: *O Controle Interno na Administração Pública Brasileira: Qualidade do Gasto Público e Responsabilidade Fiscal*. Revista Direito Público, Vol. 1, nº 37, 2011.



Já o Controle Externo surge quando quem está controlando é um Órgão, Ente Público ou Instituição exterior à estrutura da Administração. Assim, um controle é considerado externo quando exercido por um Poder diverso daquele que realizou o ato. O Controle realizado pelo Poder Legislativo, pelos Tribunais de Contas e pelo Poder Judiciário são exemplos de Controle Externo. Por conseguinte, são três as hipóteses de Controle Externo: o jurisdicional (Poder Judiciário), o político (Poder Legislativo) e o técnico (Órgãos de Controle Externo, em auxílio aos Órgãos Legislativos).

Para Bandeira de Mello (2006, p. 894) o controle externo engloba o controle parlamentar, o controle exercido pelo Tribunal de Contas, órgão auxiliar do Poder Legislativo, bem como o controle jurisdicional.

O controle externo compõe o sistema constitucional de freios e contrapesos, através do qual cada um dos Poderes da República intervém na atuação dos demais, com o intuito de garantir equilíbrio entre todos. Como este controle atenua, de certa forma, o Princípio da Independência dos Poderes, previsto no art. 2º da CF/88, ele somente é exercido nas hipóteses definidas na Constituição (CARVALHO FILHO, 2010).

Dentre as hipóteses de controle externo, o chamado controle judicial da Administração que, mesmo não sendo controle externo tradicional, realizado sempre mediante provocação, é considerado como o mais amplo controle externo, uma vez que, devido ao princípio da inafastabilidade da jurisdição, conforme art. 5º, XXXV da CF/88, tem competência para apreciar a legalidade e a legitimidade dos atos praticados pelos outros Poderes. Art. 5º, XXXV, Constituição Federal: XXXV: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Já o Poder Executivo, conforme hipóteses previstas na CF/88, exerce certos controles sobre os demais Poderes, como, por exemplo, a atribuição privativa do Chefe do Poder Executivo em sancionar leis, e desta maneira intervir na elaboração legislativa.

E o controle externo por excelência, realizado predominantemente pelo Poder Legislativo, é dividido em controle político - sendo organizado nos termos dos artigos 48 a 52 da Constituição Federal -, e controle financeiro, este conforme artigos 70 a 75 da Carta Magna.

### 1.3.3 Controle Financeiro-Orçamentário

Conforme aponta Carvalho Filho (2010) controle financeiro é aquele praticado pelo Poder Legislativo sobre os demais Poderes e sobre a sua própria administração no que se refere à receita, à despesa e à gestão dos recursos públicos. O autor realça ainda que a Constituição Federal determina duas formas básicas desse controle; controle interno e controle externo.

O controle externo financeiro está previsto no artigo 70 da CF/88, sendo que na esfera federal sua competência privativa é atribuída ao Poder Legislativo, Congresso Nacional, que contará com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

O controle externo financeiro-orçamentário tem, portanto, como conteúdo, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, e tem por objetivo assegurar a probidade administrativa e a regularidade da aplicação e utilização dos recursos públicos. Percebe-se, ainda, que a parte final do aludido artigo prevê um controle interno, exercido pelo próprio Poder.

Já o controle interno financeiro-orçamentário tem suas normas traçadas no art. 74 da CF/88, que aponta que esse controle deve ser executado por cada um dos Poderes da República sobre os atos produzidos em sua esfera, sendo que de forma integrada com os demais Poderes.

#### 1.3.3.1 Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária na Constituição Federal de 1988

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial é o controle exercido pela Administração Pública, através de instrumentos criados especialmente para essa finalidade, que são o controle interno e o controle externo, incidindo sobre os administradores dos três Poderes do Estado, bem como sobre todos os órgãos da administração direta e indireta, sejam autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista ou fundações.

Alexandrino e Vicente (2010, p. 603) assinalam que “a fiscalização contábil, financeira e orçamentária – muitas vezes denominada, simplesmente, “controle financeiro”, em sentido amplo, é exercida sobre os atos de todas as pessoas que administrem bens ou dinheiros públicos”.

Para Carvalho Filho (2010) são cinco as áreas de atuação sujeitas ao controle financeiro: contábil, financeira (em sentido estrito), orçamentário, operacional e patrimonial.

Na área contábil, Alexandrino e Vicente (2010) esclarecem que a preocupação é com a correção da formalização dos registros das receitas e das despesas. Na área financeira, ainda segundo os autores, o controle se realiza sobre os depósitos bancários, os empenhos de despesas, os pagamentos e o recebimento de valores etc. O controle orçamentário tem por meta o acompanhamento do orçamento e à fiscalização dos registros nas rubricas orçamentárias adequadas. Na operacional, ainda de acordo com os autores, o controle incide sobre a execução das atividades administrativas em geral, examinando a observância dos procedimentos legais e a sua adequação à maior eficiência e economicidade. Por fim, na área patrimonial, o controle repousa sobre os bens do patrimônio público, móveis e imóveis, constantes nos almoxarifados, de estoques ou que estejam em uso pela Administração.

Essa modalidade de controle tem por finalidade proteger os procedimentos que devem ser praticados pelos gestores públicos na administração dos recursos públicos, envolvendo os atos inerentes à realização da despesa pública, bem como os atos da arrecadação das receitas públicas.

Como relata Carvalho Filho (2010), a Constituição foi incisiva quando proclamou que em cada uma das áreas sujeitas ao controle financeiro será analisada a gestão dos recursos públicos sob cinco aspectos: legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

Ao analisarem esses aspectos, Alexandrino e Vicente (2010) mencionam que o controle da legalidade é o controle típico da Administração, na qual se pondera a conformidade do ato administrativo com as normas legais.

Para Carvalho Filho (2010), o controle da legitimidade aprofunda o controle de legalidade, uma vez que não observa apenas os aspectos formais da lei, mas também se sua substância se ajusta a esta, assim como ainda aos princípios não jurídicos da boa administração. Já quanto ao controle da economicidade, Silva (2012, p.740) esclarece que serve “para verificar se o órgão procedeu, na aplicação da despesa pública, de modo mais econômico, atendendo, p. ex., uma adequada relação custo-benefício”.

O controle da aplicação das subvenções visa o acompanhamento dos valores repassados pelo Estado para cobrir despesas de custeio das entidades de direito privado, que prestam serviço de natureza coletiva. Como, por exemplo, um hospital que recebe recursos públicos para a manutenção de suas atividades (ALEXANDRINO; VICENTE, 2010).

Por fim, e não menos importante, o controle sobre a renúncia de receitas se destina a examinar se o administrador público, sem observar o interesse público, deixou de receber recursos que seriam carreados para a sociedade.

Devido o seu caráter excepcional, a renúncia de receitas deve ser sempre acompanhada de perto pelo controle externo, em decorrência do princípio da indisponibilidade do interesse público, eis que o administrador público, por iniciativa própria, não pode abrir mão de recursos que seriam vertidos para a própria coletividade (ALEXANDRINO; VICENTE, 2010).

### 1.3.3.2 Renúncia de Receitas na Lei de Responsabilidade Fiscal

Dentre os cinco aspectos apontados por Carvalho Filho (2010) que analisam a gestão de recursos públicos, cabe destaque, devido ao objetivo desta dissertação, a renúncia de receitas, por ter significativa ligação como a gestão da dívida ativa, e devido a obrigatoriedade de estar sempre acompanhada pelo controle externo.

A Lei Complementar 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estatui normas gerais sobre Finanças Públicas para todos os entes da Federação, seus órgãos e entidades, enfatizando os aspectos relativos à transparência na gestão fiscal, controle e fiscalização dos atos públicos, passou a dar maior ênfase à Receita Pública, tanto é que, em seu artigo 11, consta como um dos requisitos para responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos de competência constitucional dos entes da federação.

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e **efetiva arrecadação de todos os tributos** da competência constitucional do ente da Federação. (grifo nosso)

Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no 'caput', no que se refere aos impostos.

Pela leitura do artigo acima, conclui-se que aquele gestor público que for inerte na gestão da receita pública estará sujeito a sanções pessoais, além de impedir que o ente público receba recursos financeiros enviados por outras entidades políticas.

O dispositivo legal citado está em completa harmonia com o princípio da indisponibilidade, pela administração, dos bens e interesses públicos, integrante do regime jurídico-administrativo.

De acordo com Bandeira de Mello (2009, p. 73):

A indisponibilidade dos interesses públicos significa que, sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público –, não se encontram à livre disposição de quem quer se seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los – o que também é um dever – na estrita conformidade do que predispuer a “*intentio legis*”.

A LRF evidencia não apenas a preocupação com a eficiência na instituição, previsão e arrecadação de tributos, mas também estabelece condições e limites para a renúncia de receitas tributárias, conforme prevê seu art. 14, seguramente com a intenção de se evitar excessos, finalidades escusas, que nem sempre estão em consonância com o interesse público.

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza **tributária** da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: (**grifo nosso**)

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no 'caput', por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Portanto, o conceito de “renúncia de receita” faz referência apenas à “renúncia de receita tributária”, compreendida como a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

Importante ainda frisar que a Constituição Federal de 1988 afirma que a concessão de benefícios ou incentivos de natureza tributária deve ser concedida por meio de lei específica, de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo titular e responsável pela representação da entidade pública concedente do benefício.

Se, somente por lei se pode criar e instituir tributos, pelo Princípio da Simetria das Formas<sup>27</sup>, somente por lei específica se pode autorizar renúncia de receitas correspondentes a tributos já criados, devidos e não pagos. Dessa forma, se o tributo for de competência municipal, somente por lei específica do município que se poderá autorizar a renúncia de receitas referente a esses tributos.

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

§ 6.º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos 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 art. 155, § 2.º, XII, g.

<sup>27</sup> Princípio da Simetria das Formas, segundo o qual a forma que cria deve ser a mesma forma que extingue; a forma que concede deve ser a mesma que retira.

A LRF, destacando a importância desse tema, - concessão de renúncia de receitas -, estabeleceu mecanismos obrigatórios, denominados pela doutrina de Medidas de Cautela Fiscal, para que esse benefício tributário possa ocorrer.

São quatro esses mecanismos, sendo que dois obrigatórios e outros dois alternativos. Entre os obrigatórios, a LRF estabelece, em seu artigo 14, “caput”, que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária que acarrete renúncia de receita deverá vir acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, além de atender ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Além dos dois mecanismos acima, que são de extrema importância para o gestor público que queira efetivamente conceder benefícios de natureza tributária, deve ainda comprovar o atendimento de, pelo menos, um dos dois requisitos previstos nos incisos I e II do *caput* do mesmo artigo 14 da LRF, a cuja leitura remete-se às páginas 39.

Essa alternância, entre os incisos I e II do artigo 14 da LRF, enfatiza que não será exigida a adoção de medidas de compensação, - elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição - , se a renúncia foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária Anual e não afetará as metas de resultados fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias. De modo diverso, será obrigatória a adoção dessas medidas de compensação, as quais deverão ser implantadas, de acordo com o § 2º do mesmo artigo, antes da edição do ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício fiscal.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o 'caput' deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

O legislador exemplificou algumas espécies de incentivos ou benefícios tributários, conforme § 1º do artigo 14 da LRF:

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

O Código Tributário Nacional (CTN), em seu artigo 180, conceitua anistia como o perdão de um delito cometido e seu conseqüente esquecimento, o que acarreta também o perdão da penalidade que poderia ser imposta ao delinquente.

Para Rocha (2009, p. 482), “os tributaristas costumam definir anistia como o perdão da infração tributária praticada e, por via de conseqüência, a impossibilidade de exigir a penalidade correspondente”.

Já a Remissão, que conforme Lopes (2009, p. 273), não se confunde com a anistia, uma vez que esta abrange apenas as penalidades pecuniárias, enquanto que a remissão pode ser total do crédito tributário, é dispensa legal do crédito tributário, sendo, desse modo, forma de extinção deste, conforme preceitua o CTN, art. 156, IV.

Como exemplo de remissão, pode-se apontar o perdão que a Administração Pública concede ao contribuinte, inscrito em Dívida Ativa, que comprove não possuir recursos necessários para honrar com suas obrigações tributárias, sem comprometer sua situação econômica, conforme previsão no Código Tributário Nacional, art. 172, inciso I.

Art. 172. A lei pode autorizar a autoridade administrativa a conceder, por despacho fundamentado, remissão total ou parcial do crédito tributário, atendendo: I - à situação econômica do sujeito passivo;

Em relação à isenção, para Fühler (2003, p. 203) é:

A isenção é a dispensa do tributo devido, ou que normalmente seria devido, dispensa, essa, feita por lei ordinária. A isenção pode ser de caráter geral ou absoluta, quando beneficia todos os contribuintes do território diretamente, ou de caráter individual ou relativa, quando atinge determinados contribuintes, em cada caso dependendo de despacho da autoridade, mediante requerimento do interessado.

Cabe destacar os ensinamentos de Alexandrino e Vicente (2010) que afirmam que o conceito de renúncia de receita da LRF é exemplificativo, compreendendo também, além dos instrumentos mencionados expressamente, quaisquer outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

Sendo assim, pode-se observar que a renúncia de receita sempre estará ligada a tributo e terá um tratamento diferenciado, discriminatório, não sendo possível, portanto, conforme § 1º, isenção de caráter geral.

Como exemplo, pode-se citar o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) que os municípios pagam a vista e recebem descontos, conforme autorização legal prevista em diversos municípios. Como esse desconto é de caráter geral, não se trata de renúncia de receita. Para ser renúncia, teria que ser discriminatório, atingir apenas um grupo ou indivíduo determinado.

Em relação à Subsídio, este pode ser conceituado com um incentivo do Estado a determinadas situações de interesse público. Como exemplo, pode-se apontar o programa do governo federal “Minha Casa, Minha Vida”, em parceria com órgãos estaduais e municipais, que facilita a aquisição de residências por famílias de três estratos de renda: aquelas com renda familiar (bruta) de até R\$ 1.600; com renda entre R\$ 1.601 e R\$ 3.100 e as que ganham entre R\$ 3.101 e R\$ 5.000. Nesse programa, o cidadão beneficiado assumirá prestação equivalente a 10% da renda durante 10 anos, com prestação mínima de R\$ 50, corrigida pela

TR (taxa referencial). O valor máximo financiado é de R\$ 65 mil, onde o governo concede subsídios de até 90% do valor financiado, dependendo das condições da família.

Quanto ao conceito dos demais institutos que compreendem a renúncia, previstos no § 1º do artigo 14, da LRF, não será necessário se adentrar na análise de seus conceitos e definições, por não fazerem parte do objeto desta pesquisa.

Cabe ainda ressaltar que existem duas situações em que as Medidas de Cautela Fiscal não serão aplicadas, mesmo havendo perda de uma receita. Essas situações estão previstas no parágrafo 3º do artigo 14, da LRF:

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

O Inciso I está relacionado com a CF/88, que em seu art. 153 estabeleceu aqueles impostos que não tem como função principal a de arrecadação, mas sim de regular a economia. Então, mesmo havendo a isenção de IPI<sup>28</sup>, II<sup>29</sup>, IE<sup>30</sup>, IOF<sup>31</sup>, que são impostos da competência da União, a administração pública não precisará tomar as Medidas de Cautela Fiscal do art. 14.

Em relação ao inciso II, do parágrafo 3º, em que pese o presente trabalho estar voltado para o Poder Judiciário Estadual, no caso o Estado do Rio de Janeiro, cabe destacar, conforme consta no site<sup>32</sup> do IPEA, estudo realizado por meio de cooperação técnica entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Conselho Nacional de Justiça. O IPEA aceitou o desafio de estimar o custo médio, para a Justiça brasileira, dos processos de execução fiscal que tramitam nas varas da Justiça Federal e que respondem, conforme o CNJ (2010), por 34,6% da carga processual do Judiciário.

Ao longo do estudo, o IPEA procurou determinar o custo unitário do processo de execução fiscal médio na Justiça Federal de primeiro grau. De acordo com esse Instituto, procedeu a um extensivo trabalho de campo, cujos resultados apontaram que o custo médio da execução fiscal na Justiça Federal de primeiro grau, composto basicamente pelo fator mão de obra, levando em consideração o tempo em que o processo permanece parado e a mão de obra indireta, pode ser expresso pelo valor de R\$ 4.368,00 (quatro mil, trezentos e sessenta e oito reais).

<sup>28</sup> IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados;

<sup>29</sup> II – Imposto de Importação;

<sup>30</sup> IE – Imposto de Exportação;

<sup>31</sup> IOF – Imposto sobre Operação Financeira.

<sup>32</sup> IPEA/2011. Disponível em:

<[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/110331\\_comunicadoipea83.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/110331_comunicadoipea83.pdf)>. acesso em 22 jul. 2012.



Outra informação relevante que aparece no estudo IPEA, e que possui relação direta com o artigo 14, § 3º, inciso II da LRF, é quanto ao valor da causa.

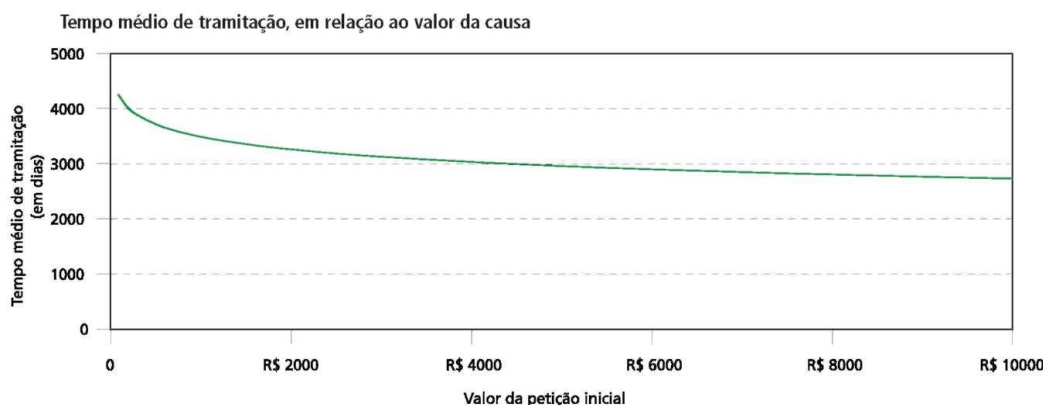


Gráfico 1 – Comparação entre o Valor da petição inicial com o tempo médio de tramitação  
Fonte: IPEA (2011)

Pelos resultados obtidos, foi possível verificar a existência de correlação negativa e significativa entre o valor da causa e o tempo médio de tramitação e a correlação positiva entre aquele valor e a probabilidade de pagamento. Ou seja, o estudo possibilitou afirmar que, quanto maior o valor da causa, mais rápido é o executivo fiscal e maior é a probabilidade de que resulte em pagamento.

Sendo assim, vale destacar em relação ao inciso II do artigo 14 da L.R.F., que os gestores municipais devem ficar atentos para a relação custo-benefício entre a quantia a ser cobrada e o custo efetivo se sua cobrança. Devem, ainda, realizar, diretamente ou através de órgãos especializados, (adotando, se for o caso, a metodologia ou a base de cálculo utilizada pelo IPEA), estudos referentes a esses custos, para impedir a movimentação da máquina pública de forma desnecessária, ou, principalmente, que acarrete prejuízo ao Erário Público. Aquele gestor público que ingressa com ação judicial para realizar cobrança, cujo montante seja inferior ao seu custo, é que deveria ser responsabilizado por descumprimento da LRF.

Entretanto, isto não significa que o gestor público deverá ficar inerte frente aos maus pagadores, devendo, a nível administrativo, tentar receber seus direitos com atitudes mais singelas, como envio de cartas comunicando o atraso, a possibilidade de encaminhar o nome dos devedores aos serviços de proteção ao crédito, entre outras.

A conduta omissa do gestor público, em não realizar estudos que levem em conta os custos a serem realizados, além de gerar um gasto maior do que poderia ser recolhido aos cofres públicos, acaba por abarrotar o Poder Judiciário local com inúmeras Ações Judiciais de pequeno valor. Soma-se, ainda, a isso tudo, o estudo do IPEA que comprova que quanto menor o valor da causa, mais demorado é o processo de execução fiscal, e menor a probabilidade de se resultar em pagamento.

#### 1.3.4 Controle Judicial

Controle judiciário ou judicial é aquele exercido exclusivamente pelos órgãos do Poder Judiciário, sobre os atos administrativos do Poder Executivo, do Legislativo e do próprio Judiciário quando este realiza atividades administrativas.

Para Carvalho Filho (2010, p. 1100) “o controle judicial alcança os atos administrativos do Executivo, basicamente, mas também examina os atos do Legislativo e do próprio Judiciário, nos quais, como já vimos, se desempenha a atividade administrativa em larga escala”.

O controle judicial é uma das bases do princípio da legalidade, ou seja, do Estado de Direito. Trata-se de um controle a *posteriori*, unicamente de legalidade, adstrito à conformidade do ato com a norma legal que o rege.

Di Pietro (2002, p. 616) acrescenta que o “Poder Judicial pode examinar os atos da Administração Pública, de qualquer natureza, sejam gerais ou individuais, unilaterais ou bilaterais, vinculados ou discricionários, mas sempre sob o aspecto da legalidade e, agora, pela Constituição, também sob o aspecto da moralidade”.

Cabe ainda ressaltar que a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, afirma que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes obedecerá, além dos princípios de legalidade e moralidade, aos princípios de impessoalidade, publicidade e eficiência.

Sendo assim, o controle judicial verifica, tão somente, a legalidade ou a legitimidade dos atos administrativos. Portanto, não incide sobre o mérito administrativo. E, é, geralmente, exercido a *posteriori*, corretivo, incidente sobre o ato já praticado. Contudo, pode ser exercido previamente, quando há apenas a ameaça de lesão ao direito, por meio de medidas liminares em geral, tanto cautelares como antecipatórias de tutela (ALEXANDRINO; VICENTE, 2010).

Nas lições de Neto (2006, p. 206) “mérito do ato administrativo, ou mérito administrativo é o conteúdo das considerações discricionárias da Administração quanto à oportunidade e conveniência de praticá-lo, ou seja, é o resultado do exercício da discricionariedade”.

A definição acima significa que se trata de um poder conferido pela lei ao agente público para que ele decida sobre a oportunidade e conveniência de praticar um determinado

ato discricionário, valorando os motivos e escolhendo o objeto deste ato. Vale destacar que somente existe mérito administrativo nos atos discricionários.

Ao realizar suas atividades, a Administração Pública pratica atos administrativos que podem ser vinculados ou discricionários. A diferenciação entre esses atos representa considerável relevância jurídica, tanto do ponto de vista prático quanto teórico.

Atos discricionários são aqueles em que a lei concede à Administração a possibilidade de agir com base juízos de conveniência e de oportunidade, acerca da própria emissão do ato ou de seu conteúdo. Nesses atos, a lei, ao prever uma determinada competência, intencionalmente outorga um espaço para a livre decisão da Administração Pública (DI PIETRO, 2002).

Como exemplo de situação que comporta ação discricionária, pode-se mencionar a decisão de um prefeito referente ao exato momento de inscrever o contribuinte inadimplente na dívida ativa, durante o prazo legal de cinco anos. Outro exemplo, a decisão do chefe do Poder Executivo municipal de pavimentar uma determinada rua; é de sua prerrogativa a escolha e determinação do logradouro a ser pavimentado.

Os atos administrativos discricionários podem ser objeto de lide judicial, mesmo sendo defeso ao Poder Judiciário decidir acerca do mérito do ato administrativo, uma vez que é lícito o controle judicial incidir sobre a legalidade e a legitimidade do ato. Entretanto, o Poder Judiciário não revoga atos administrativos, vinculados ou discricionários, somente os anula, se houver ilegalidade ou ilegitimidade.

Necessário se faz repisar, de acordo com Alexandrino e Vicente (2010), que não se admite que o mérito administrativo, isto é, a margem de liberdade de escolha atribuída por lei ao administrador, possa ser objeto de análise judicial. Nesse ponto, os doutrinadores são unânimes no sentido de que não podem os juízes, órgãos voltados à atividade jurisdicional, muitas das vezes distante da realidade e das necessidades administrativas, substituir, pela sua, a ótica do administrador, sob pena de agressão ao princípio da separação dos poderes.

Quantos aos atos administrativos vinculados<sup>33</sup> não resta qualquer dúvida acerca da possibilidade da incidência do controle judicial, uma vez que esse controle, conforme já relatado, examina os atos da Administração Pública sob o aspecto da legalidade e da legitimidade. Deste modo, se o ato for ilegal ou ilegítimo, cabe atuação do Poder Judiciário.

Outra característica importante acerca do Poder Judiciário é que, no exercício de sua atividade, é necessariamente um controle provocado, uma vez que o magistrado é proibido

---

<sup>33</sup> aqueles onde não existe qualquer margem de liberdade ao agente, eis que todos os elementos desses atos encontram-se rigidamente determinados na lei, cabendo ao agente público somente executar aquilo que a lei prescreve

atuar de ofício, sem provocação do interessado ou do legitimado, embora em alguns casos, como o da ação popular, ou da ação civil pública, pode não haver interesse direto do autor da ação relativamente ao bem ou direito lesado (ALEXANDRINO; VICENTE, 2010).

Pelo exposto, a atuação será discricionária quando a Administração tiver a possibilidade de analisá-la conforme critérios de oportunidade e conveniência, e escolher uma, dentre outras soluções, todas em consonância com o direito. Assim sendo, se diz que a discricionariedade acarreta liberdade de atuação nos limites previstos pela lei, se o gestor público ultrapassa esses limites, a sua decisão passa a ser arbitrária, isto é, contrária à lei, devendo, assim, da mesma forma quanto aos atos vinculados ilegais ou ilegítimos, incidir a atuação, quando provocado, do Poder Judiciário, por intermédio de seu controle judicial (DI PIETRO, 2002).

#### **1.4 Ação de Improbidade Administrativa**

A ação de improbidade administrativa, disciplina da Lei 8.429/92, que estabelece o procedimento de apuração e punição de agentes públicos pela prática de atos de improbidade, visa que o Poder Judiciário reconheça condutas de improbidade na administração pública, praticadas por administradores públicos, inclusive por terceiros, e a consequente aplicação das penalidades, com o intuito de se resguardar o princípio da moralidade administrativa.

Para Carvalho Filho (2010) o princípio da moralidade administrativa confere aos agentes públicos a obrigatoriedade de que pratiquem atos que estejam em consonância com a lealdade e a boa-fé, não restando dúvidas que a ação de improbidade administrativa é uma importante ferramenta de controle judicial sobre atos que a lei caracteriza como de improbidade.

Para Di Pietro (2002) haverá ofensa ao princípio da moralidade administrativa sempre que a Administração, ou o administrado que com ela possua relacionamento jurídico, se comporte, mesmo que de acordo com a legislação, de maneira que ofenda a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e equidade, além da ideia comum de honestidade.

Nas palavras de Carvalho Filho (2010) as expressões moralidade e probidade se equivalem, uma vez que a CF/88 menciona a moralidade como princípio (art. 37, caput) e a improbidade como lesão ao mesmo princípio (art. 37, § 4º).

Corroborando com o entendimento acima, Di Pietro (2002, p. 672) afirma que “comparando moralidade e probidade, pode-se afirmar que, como princípios, significam praticamente a mesma coisa, embora algumas leis façam referência as duas separadamente,[...]”.

Tendo em vista que o conceito de moral administrativa é vago e impreciso, o legislador criou a Lei 8429/92, de observância obrigatória para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, que instituiu hipóteses exemplificativas que caracterizam improbidades administrativas, bem como estabeleceu as penalidades aplicáveis a agentes públicos e a terceiros, quando responsáveis pela prática de atos vedados pelo texto normativo.

Barros (2011, p. 321) assevera que o agente público que pratica o ato ímprobo pode vir a ser processado e condenado na esfera penal, com base em leis próprias, como o Código Penal. No entanto, pela Lei 8429/92, as consequências possuem natureza estritamente cível, como: suspensão de direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade de bens, ressarcimento ao erário, perdas de bens e valores acrescidos ilicitamente, multa civil e proibição de contratar com a Administração Pública ou dela receber benefícios.

Assim sendo, aquele gestor público que deixa de atender à lei, como, por exemplo, não inscrever o contribuinte devedor em Dívida Ativa, ou, se assim fizer, mas deixar de ajuizar a Ação judicial de cobrança referente a esses débitos, ou, ainda, não agir em consonância com a moralidade administrativa, como atrasar, mesmo dentro do prazo legal de 5 anos, o início da cobrança da Dívida ativa, ferindo assim as regras da boa administração, deverão responder por Improbidade Administrativa, podendo, desse modo, ser condenados na esfera penal e, além disso, terem seus direitos políticos suspensos, perderem a função pública, sofrerem indisponibilidade de seus bens, terem que ressarcir o erário, perdas de bens e valores acrescidos ilicitamente, multa civil e proibição de contratar com a Administração Pública ou dela receber benefícios.

### 1.4.1 Previsão Constitucional

A CF/88, que impôs o dever de probidade aos agentes públicos, refere-se expressamente à improbidade administrativa, conforme se percebe nos seguintes dispositivos:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a **probidade administrativa**, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. **(grifo nosso)**

Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

E também, o art. 37, § 4º da Constituição Federal:

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:

§ 4º - Os atos de **improbidade administrativa** importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. **(grifo nosso)**

Em 1992 o art. 37, § 4º, da CF/88, foi regulamentado pela Lei nº 8.429/92, que passou a condicionar as ações passíveis de aplicação aos atos de improbidade administrativa, cuja estrutura se compõe de cinco pontos principais: 1º) sujeito passivo; 2º) sujeito ativo; 3º) tipologia da improbidade; 4º) sanções; 5º) procedimentos administrativo e judicial (ALEXANDRINO; VICENTE, 2010).

Necessário se faz esclarecer que, sendo o foco da presente pesquisa o controle da dívida ativa, pelos entes municipais e pelo Poder Judiciário, alguns pontos da estrutura da mencionada lei não se faz necessária a sua análise.

### 1.4.2 Sujeitos Ativos e Passivos dos Atos de Improbidade Administrativa

Sujeito passivo é a pessoa jurídica que a lei aponta como vítima do ato de improbidade administrativa. O artigo 1º da Lei 8429/92 apresenta um rol de órgãos e entidades que pode

ser lesado por atos de improbidade administrativa, ou seja, pessoas que podem ser diretamente atingidas por tais atos, causados por particulares ou agentes públicos, servidores ou não.

Dentre os sujeitos passivos, pode-se citar, entre outros, a Administração Direta e Indireta, de qualquer dos Poderes de todas as entidades políticas, incluindo as empresas públicas e sociedades de economia mista; empresas incorporadas ao patrimônio público; entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público.

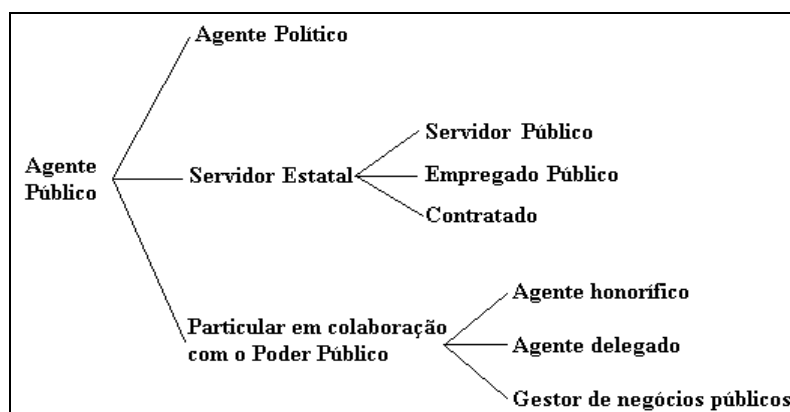
Sujeito ativo é aquele que pratica os atos de improbidade administrativa, concorrendo para a sua prática ou dele extrai vantagens indevidas. É o autor desonesto da conduta (CARVALHO FILHO, 2010).

Os intérpretes da lei entendem que são sujeitos ativos o agente público (artigo 1º) e o terceiro que, mesmo não sendo agente público, participe para a prática do ato de improbidade, ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta (artigo 3º), isto é, declara que tanto agentes públicos quanto particulares podem ser autores de atos de improbidade administrativa.

A Lei de improbidade administrativa conceitua agente público, em seu artigo 2º, de maneira idêntica àquela adotada pela doutrina, com o objetivo de alcançar todos aqueles que, de forma direta ou indireta, com ou sem remuneração, com ou sem vínculo, exerçam uma função pública no âmbito da Administração Pública.

Segundo o Professor Bandeira de Mello (2007) existe um gênero – agentes públicos –, que se subdivide em três espécies: agente político, servidor estatal e particular em colaboração com o Poder Público.

Servidor estatal seria um gênero decomposto em três espécies: servidor público, empregado público e contratado. Enquanto o particular em colaboração com o Poder Público seria decomposto em agente honorífico, o agente delegado e o gestor de negócios públicos.



Quadro 1 – Agentes Públicos

Fonte: Bandeira de Mello (2007) – Adaptado pelo Autor desta dissertação

Cabe ainda destacar que a Lei de improbidade administrativa, por decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), não se aplica, em regra, aos agentes políticos, que são aqueles que, conforme Bandeira de Mello (2009), exercem cargo estrutural ou fundamental da ordem política.

A consequência disso é que serão configurados como agentes políticos duas categorias de pessoas: chefe do poder executivo (Federal, Estadual, Distrital e Municipal) e seus auxiliares diretos (ministros e secretários). E, por fim, os membros das casas legislativas (senadores, deputados federais, estaduais e distritais e os vereadores).

No julgamento da Reclamação 2138-DF, o STF afirmou que agente político não pode praticar improbidade administrativa, uma vez que somente pode responder por crimes de responsabilidade, constante na Lei 1079/50, que trata dos crimes de responsabilidade, e, sendo assim, a utilização concomitante da lei 8.429/92 configuraria um *bis in idem*, ou seja, ser punido duas vezes pela mesma conduta, o que é veementemente vedado pelo nosso ordenamento jurídico.

De acordo com Carvalho Filho (2010, p. 1175) “...estão excluídos da Lei 8429/92 todos aqueles agentes aos quais a Constituição atribuiu expressamente a prática de crimes de responsabilidade, aplicando-se-lhes apenas a Lei nº 1079/50”.

Entretanto, é importante destacar que nem todos os agentes políticos estão excluídos do âmbito de aplicação da Lei 8429/92, mas somente aqueles que podem cometer crimes de responsabilidade previstos expressamente na CF/88, eis que, neste caso, serão processados tão somente pela Lei 1079/50.

Por oportuno, cabe mencionar que a Lei 1079/50 faz expressa menção somente às seguintes autoridades: Presidente da República, Ministros de Estado, Ministros do Supremo Tribunal Federal, Procurador Geral da República, Governadores e Secretários de Estado.

Sendo assim, Prefeitos e Secretários municipais, por exemplo, mesmo sendo enquadrados no conceito de agente político, podem ser responsabilizados por improbidade administrativa, já que a CF/88 não faz alusão a crimes de responsabilidade que possam cometer.

Em Seminário<sup>34</sup> ocorrido na Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ), onde se discutiu a Lei de Improbidade Administrativa, o Desembargador Cláudio Brandão de Oliveira, do TJ/RJ, relatou que tem julgado, votado pelo tribunal, que prefeitos

---

<sup>34</sup> Seminário Improbidade Administrativa – Auditório da Escola da Magistratura do Rio (EMERJ), ocorrido no dia 15/08/12.



estão sujeitos à ação dessa natureza, e afirmou ser esse o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

No mesmo Seminário, o Ilustre Desembargador, Dr. Marcelo Buhaten, asseverou ser um entusiasta da Lei de Improbidade Administrativa, e a considera como o maior instrumento da República Brasileira, não tendo dúvidas de sua interpretação favorável à sociedade, e disse ser esta a ação do presente e será, ainda nas palavras do Desembargador, com certeza, a ação do futuro.

Chegou, inclusive, a aconselhar que novos advogados procurem se especializar nessa Lei, “pois as ações de improbidade administrativa estão começando a explodir”, e disse acreditar, principalmente devido à criação da Lei da Ficha Limpa<sup>35</sup>, que “essas ações irão, de fato, explodir”.

Em relação ao objeto deste estudo, Dívida Ativa, importante mencionar que em outro Seminário, também ocorrido na (EMERJ)<sup>36</sup>, onde foram convidados Prefeitos, secretários, procuradores e servidores responsáveis pela área tributária nas prefeituras fluminenses, segundo site “Conjur”<sup>37</sup>, a Desembargadora Leila Mariano afirmou que se o administrador municipal não inscrever o débito na dívida ativa no prazo de cinco anos, o Poder Público perde o direito de fazer a cobrança, ocorrendo a decadência. Ainda de acordo com a Desembargadora, se o débito tributário for inscrito em dívida ativa, mas se não for feita a sua cobrança em novo prazo de cinco anos, ocorrerá, assim, a prescrição e a dívida não mais poderá ser cobrada. A Desembargadora ressaltou que os dois comportamentos são vedados pela Lei de Responsabilidade Fiscal e constituem fundamento para ação de improbidade administrativa em relação ao administrador municipal.

Cabe ainda realçar que o controle na administração pública, por ser um poder-dever, já que, uma vez determinado em lei, não poderá ser renunciado ou postergado, sob pena de responsabilização por omissão do agente infrator, em Ações de Execução Fiscal distribuídas já prescritas, deve o Gestor municipal responder por improbidade, bem como o Magistrado, caso não extraia cópia da Ação e a encaminhe ao MP, para apuração dessa infração ao ordenamento jurídico. Logo, não apurar improbidade administrativa, é improbidade! Desse modo, deve essa Ação Judicial ser aplicada não apenas àqueles que inflijam suas regras, mas, também, aos que deixarem de aplicá-las.

---

<sup>35</sup> Lei da Ficha Limpa – LC135/10, instituiu outras hipóteses de inelegibilidade voltadas à proteção da probidade e moralidade administrativas no exercício do mandato.

<sup>36</sup> Seminário *Execução Fiscal e Políticas Públicas* - Auditório da Escola da Magistratura do Rio (EMERJ), ocorrido no dia 08/05/2009.

<sup>37</sup> Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2009-mai-07/juizes-prefeitos-debatem-execucao-fiscal-politicas-publicas-rio>>. Acesso em 15 jul. 2012.

De certo, não é difícil a interpretação no sentido de que administradores municipais, como Prefeitos e Secretários municipais, mesmo sendo considerados agentes políticos, caso pratiquem atos ímprobos, como, por exemplo, má gestão da dívida ativa, que cause perda patrimonial à Administração Pública, possam vir a ser processados e condenados na esfera penal, bem como sofrer suspensão de direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade de bens, ressarcimento ao erário, perdas de bens e valores acrescidos ilicitamente, multa civil e proibição de contratar com a administração pública ou dela receber benefícios.

#### 1.4.3 Dos Atos de Improbidade Administrativa

Para que um ato de improbidade administrativa fique caracterizado, se faz necessário a presença dos seguintes elementos: sujeito passivo, sujeito ativo e a ocorrência de um dos atos danosos previstos na Lei 8.429/92. Os atos de improbidade administrativa são divididos em três modalidades, acarretando diferentes sanções:

- a) Os que acarretem enriquecimento ilícito, previstos no artigo 9º;
- b) Os que causem prejuízos ao erário, conforme artigo 10º;
- c) Aqueles que atentam contra os princípios da administração pública, previstos no artigo 11º.

Com o intuito de não se afastar do foco da presente pesquisa, será evidenciado somente os atos de improbidade administrativa que tenham relação direta com a gestão da Dívida Ativa. Sendo assim, este estudo dará ênfase ao artigo 10º da Lei 8.429/92, que explicita os atos que causam prejuízos ao erário público:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer **ação** ou **omissão, dolosa** ou **culposa**, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente: **(grifo meu)**

Importante destacar que na modalidade “Dos Atos de Improbidade Administrativa que Causam Prejuízo ao Erário”, artigo 10, da Lei 8.429/92, caput, e seus treze incisos meramente exemplificativos, o agente público responde também na forma culposa; quando pratica a ação de forma imprudente, negligente ou imperita.

Nas demais modalidades, previstas no artigo 9º e artigo 11, que tratam respectivamente “Dos Atos de Improbidade Administrativa que Importam em Enriquecimento

Ilícito” e “Dos Atos de Improbidade Administrativa que Atentam contra os Princípios da Administração Pública”, exige-se o somente o dolo - intenção de praticar um ato, mesmo sabendo que ele é contrário à Lei -, do agente público para a sua responsabilização.

Em suma, a modalidade culposa, quando o agente público, mesmo não querendo praticar uma ação, acaba por praticá-la por ter agido com negligência, imperícia ou imprudência, é admitida na hipótese de prejuízo ao erário.

Entre os incisos do artigo 10, merecem destaque, para o presente estudo, os seguintes:

- VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;
- X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

Pelo exposto, Prefeitos e Secretários municipais, que mesmo não tendo a intenção de causar prejuízo ao erário, mas que concedam benefício fiscal sem a observância das formalidades legais, bem como ajam de forma negligente na arrecadação de tributos ou rendas, especialmente na gestão da Dívida Ativa, causando prejuízo ao Estado, ficarão sujeitos à responsabilização por improbidade administrativa (condenação criminal, bem como na esfera cível), independentemente de serem considerados ou não, doutrinariamente, agentes políticos.

#### 1.4.4 – Princípio da Legalidade e a necessidade da aplicação da pena

Tendo em vista que a administração pública está sempre sujeita ao princípio da indisponibilidade do interesse público (não é ela quem define o que é de interesse público, e sim a lei), para que ela possa agir, se faz necessária a existência de uma lei que autorize ou obrigue a atuação administrativa. Deve-se atentar que a Administração Pública não está obrigada a cumprir somente o que esteja previsto em lei, mas, também, deve observar os princípios jurídicos.

De acordo com Bandeira de Mello (2009) a administração pública somente pode ser exercida conforme a lei, sendo a atividade administrativa, portanto, sublegal ou infralegal, devendo restringir-se à expedição de comandos que assegurem a execução da lei.

Além das leis propriamente ditas e dos princípios jurídicos, a administração pública está submetida, ainda, aos seus próprios atos normativos, como decretos, portarias,

resoluções, instruções normativas, entre outros, expedidos para assegurar o cumprimento integral das leis.

Desse modo, a obrigatoriedade de o Estado ter que atuar somente quando há previsão normativa, trata-se de uma garantia constitucional fundamental da sociedade, uma vez que os membros da coletividade passam a ficar protegidos contra quaisquer arbitrariedades do Estado.

No entanto, quando há previsão legal que imponha ao Estado determinada atuação, a administração pública está obrigada a atendê-la, pois, caso deixe de obedecer estritamente ao estipulado no ordenamento jurídico, deve o agente público, praticante do ato, ser responsabilizado e punido, se a justiça assim sentenciar.

Não elencar pena a uma determinada atuação imposta à administração pública, ou deixar de aplicá-la, é esperar uma atuação falha do agente público, é a convicção do agir público em descompasso com os interesses mais significativos da sociedade.

A pena é, tão somente, o instrumento que se vale a sociedade para reprovar o mal produzido pela conduta do agente público, residindo aqui o seu caráter retributivo, bem como para prevenir futuras infrações ao ordenamento jurídico.

## 1.5 Obrigações Tributárias

Na norma jurídica existe uma descrição de um fato ou conjunto de fatos, onde recai certa valoração jurídica, considerando determinado tempo e lugar. Uma vez ocorrido o fato ou conjunto de fatos, descritos pela norma, essa passa incidir e gerar efeitos jurídicos.

Esses efeitos jurídicos podem ocorrer em diversas áreas, sendo que na esfera tributária o surgimento desses fatos faz surgir a obrigação desta natureza. Ferreira (2001, pg. 42), sobre os momentos necessários para o surgimento da obrigação tributária, assevera que:

a definição por uma lei de certos pressupostos de fato, a cuja hipotética e possível realização a lei atribua determinados efeitos jurídicos (obrigação de pagar o tributo), convertendo-os assim, numa classe de fatos jurídicos (fato imponível). A realização desse fato jurídico, o fato imponível, que origina a obrigação de pagar tributo.

Para uma melhor compreensão do tema - obrigação tributária -, e sua relação com o instituto da dívida ativa, interessante destacar os ensinamentos de Almeida (2012, pg. 412) referente ao que ele chama de “Ciclo de Positivção do Direito Tributário”. O autor conceitua esse ciclo como sendo o “fenômeno da relação jurídico-tributária de forma completa, isto é,

na hipótese em que o crédito tributário não esteja suspenso ou extinto”. Este fenômeno, continua o autor, pode ser visualizado com a seguinte sequência cronológica de atos:

Hipótese de Incidência	Fato Gerador <i>in concreto</i>	Obrigação Tributária	Lançamento Tributário	Crédito Tributário	Inscrição em Dívida Ativa	Certidão de Dívida Ativa	Ação de Execução Fiscal
------------------------	---------------------------------	----------------------	-----------------------	--------------------	---------------------------	--------------------------	-------------------------

Quadro 2: Sequência cronológica de atos da relação tributária.  
Fonte: Almeida (2012, pg. 413)

Pela sequência cronológica, Almeida (2012) explica que, inicialmente, existe a hipótese de incidência, seguida pelo fato gerador. Com o fato gerador, surge a obrigação tributária, que, com o lançamento tributário, transforma-se em crédito tributário. O próximo passo, caso não tenha ocorrido a suspensão, prescrição ou extinção do crédito tributário e, após o prazo para o pagamento do tributo, é a inscrição em dívida ativa pelas respectivas procuradorias judiciais, extraindo-se a Certidão da Dívida Ativa e se promovendo a ação de execução fiscal.

A obrigação tributária, assim, surge da realização concreta da hipótese de incidência, com a ocorrência do fato gerador ou imponible.

Segundo Torres (2009), a obrigação tributária é o vínculo jurídico que une o sujeito ativo (Fazenda Pública) ao sujeito passivo (contribuinte ou responsável) em torno do pagamento de um tributo. Ou seja, o elemento fundamental da obrigação tributária é a sua natureza pecuniária (dinheiro), com a consequência de ser o pagamento, de um tributo ou multa, de determinada quantia em dinheiro.

Lopes (2009, p.141) ensina que “o vínculo tributário que une o Fisco ao sujeito passivo, aquele que se sujeita as condições tributárias, é um vínculo de natureza obrigacional”. Para o autor, a obrigação tributária possui algumas peculiaridades que a distingue das obrigações comuns do direito privado. A mais importante é que a obrigação comum no direito particular é chamada obrigação *ex voluntate*, depende da vontade, há a autonomia de vontade das partes na formação do vínculo de obrigação comum de direito privado. Já a obrigação tributária, é uma obrigação *ex lege*, por força da lei, porque não há a autonomia da vontade na formação do vínculo.

Portanto, ocorrendo o fato gerador, nasce a obrigação tributária, assunto a ser tratado neste capítulo, fazendo surgir, assim, a obrigação de o sujeito passivo pagar o tributo ou a multa, independente de sua vontade.

Para Torres (2009, p. 241) “fato gerador é a circunstância da vida, representada por um fato, ato ou situação jurídica que, definida em lei, dá nascimento à obrigação tributária”. O CTN define, em seu artigo 114: Art. 114: “Fato gerador da obrigação principal é a situação definida em lei como necessária e suficiente à sua ocorrência”. Rocha (2009, p. 141), corrobora afirmando que “ocorrida a situação previamente descrita em lei como necessária e suficiente ao surgimento do vínculo tributário, estará ele inaugurado, sendo desimportante qualquer perquirição relacionada à vontade das partes nele relacionadas.”

Assim, a obrigação tributária confere ao Ente Público o poder-dever de cobrar o tributo, pois, com a ocorrência do fato impositivo, passa a ser titular de certo valor em poder do sujeito passivo. Por conseguinte, o sujeito passivo, que tanto pode ser o contribuinte ou o responsável, apenas libera-se da obrigação tributária com o efetivo recolhimento do tributo aos cofres públicos, por meio do cumprimento da respectiva prestação.

Outra peculiaridade da obrigação tributária, conforme Lopes (2009, p. 142), é que embora ela tenha conteúdo patrimonial, ela não nasce juntamente com o crédito tributário, embora se extinga com ele. Crédito tributário, de acordo com os ensinamentos de Rocha (2009, p. 389), é a denominação que se dá ao direito da Fazenda Pública de exigir a prestação pecuniária do respectivo sujeito passivo.

Com a ocorrência do fato gerador surge a obrigação tributária, que é definida como o poder dever que a Administração Pública possui para cobrar o pagamento do tributo. Contudo, nessa primeira fase, o ente público não pode exigir que o sujeito passivo cumpra com seu dever de pagar, tendo em vista que o crédito tributário ainda não foi constituído, o que se dará, somente, com a realização do lançamento.

Nas palavras de Lopes (2009), a obrigação tributária, por ser uma obrigação *ex lege* precisa passar por um processo prévio de accertamento de liquidação, ou seja, a Administração Pública, numa primeira fase dessa relação obrigacional, que se inaugura com a ocorrência do fato gerador, não dispõe, desde logo, de um direito subjetivo a prestação, que corresponde a um dever jurídico de prestá-la por parte do sujeito passivo. Nessa fase inicial, o Fisco deve realizar uma atividade de accertamento de liquidação do vínculo, que se dará com o lançamento, uma vez que a obrigação tributária é decorrente de lei, e, por isso, não nasce liquidada.

Por exemplo, a lei estabelece que no dia primeiro de janeiro de cada ano ocorre o fato gerador relativo ao IPTU. Então, no dia um de janeiro, o Fisco ainda não dispõe de direito a receber do contribuinte essa receita tributária, já que, inicialmente, possui a Administração Pública o dever de identificar o imóvel, verificar quem é o contribuinte, quem é o

proprietário, deve calcular a base de cálculo do imposto, etc.. Após cumprir essas etapas, a Administração Pública calcula o valor do tributo, de acordo com a lei, e notifica o sujeito passivo dessa atividade. Lançamento, portanto, é uma declaração formal de quem é o contribuinte e o quanto ele deve ao ente público.

Ainda de acordo com Lopes (2009), diferente de um contrato de natureza privada - que se apresenta com a definição das partes, do valor da prestação, com o objeto - , na obrigação *ex lege* tem que haver um procedimento prévio de liquidação, que se realiza no lançamento.

Sendo assim, antes do lançamento, que constitui o crédito tributário, a obrigação não é exigível por falta do sujeito passivo e de liquidez. Desse modo, o lançamento tributário, definido no art. 142 do Código Tributário Nacional, é ato declaratório da obrigação e constitutivo do crédito tributário.

## 1.6 Lançamento Tributário

O lançamento tributário é a ação documental de cobrança do tributo, através do qual se declara a obrigação tributária, que nasce com o fato gerador e se constitui o crédito tributário. É, deste modo, um procedimento administrativo que faz nascer o crédito tributário, declarando formal e solenemente quem é o contribuinte e quanto ele deve a Fazenda Pública.

O lançamento está conceituado no art. 142 do CTN:

Compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento, assim entendido o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação da penalidade cabível.

Lançamento, por conseguinte, significa atividade de acertamento, de liquidação do vínculo, determina a ocorrência do fato gerador, extrai a matéria tributária, a base de cálculo, identifica o contribuinte, pessoa diretamente relacionada ao fato gerador, e chama o devedor a arcar com a prestação tributária.

Carvalho (2010) ensina que o lançamento consiste no procedimento administrativo onde se verifica a procedência do crédito fiscal, quem é o devedor e quando ele deverá cumprir sua obrigação de pagamento.

A atividade administrativa de lançamento é vinculada e obrigatória sob pena de responsabilidade funcional, conforme previsto no parágrafo único do artigo 142 do CTN.

“Tomando o conhecimento do fato gerador da obrigação tributária principal, ou do descumprimento de uma obrigação tributária acessória, a autoridade administrativa tem o dever indeclinável de proceder ao lançamento tributário” (MACHADO, p. 191).

Entretanto, atualmente, mesmo sendo o lançamento uma atividade administrativa obrigatória e vinculada, o Superior Tribunal de Justiça vem entendendo que a declaração de débitos pelo contribuinte importa confissão de dívida do débito, tornando-se dispensável a homologação formal do lançamento e a prévia notificação ou a instauração de procedimento administrativo fiscal, podendo ser de imediato inscrito em dívida ativa o tributo declarado e não pago (NILO, 2010).

A súmula 436 do STJ estabelece que: “A entrega de declaração pelo contribuinte reconhecendo débito fiscal constitui o crédito tributário, dispensada qualquer outra providência por parte do fisco”.

Cabe ainda destacar que o lançamento só produzirá seus efeitos junto ao contribuinte se este for notificado. Notificação do lançamento é o ato administrativo que confere eficácia ao lançamento, sendo que deve ocorrer na pessoa do contribuinte e é admitido que seja feita por carta com aviso de recebimento (NILO, 2010).

### 1.6.1 Modalidades de Lançamento

Nos termos do CTN, existem três modalidades de lançamento tributário, que são determinadas de acordo com o grau de participação do sujeito passivo (contribuinte ou responsável) nas atividades que antecedem o procedimento de lançar, que são as seguintes em ordem crescente de auxílio: lançamento direto (de ofício), lançamento por declaração e lançamento por homologação.

#### 1.6.1.1 Lançamento Direto



O lançamento de direto é aquele em que a Fazenda Pública, dispondo de dados suficientes para realizar a cobrança, efetiva o lançamento, dispensando o auxílio do contribuinte ou do responsável tributário.

Conforme afirma Lopes (2009, p. 199) “lançamento direto (ou *ex officio*) é aquele feito por iniciativa da Administração, independentemente de qualquer participação do sujeito passivo”.

O art. 149, do CTN, estabelece nove hipóteses expressas em que autoridade administrativa deve efetuar o lançamento de ofício ou realizar a sua revisão de ofício, sendo que no inciso primeiro, a norma trata dos tributos que são lançados, inicialmente, de ofício, como, por exemplo, o IPTU, autos de infração, a taxa de coleta de lixo, a contribuição de melhoria, a contribuição municipal de iluminação pública, entre outros.

Lopes (2009) destaca que todos os tributos podem vir a ser lançados de forma direta, já que a autoridade administrativa competente tem o dever de lançar de ofício o tributo, no caso de omissão ou erro no auxílio realizado pelo sujeito passivo nas demais modalidades de lançamento.

Deste modo, é possível afirmar que o lançamento de ofício pode ser empregado quando da inobservância, conforme o tributo devido, do lançamento por homologação ou por declaração (NILO, 2010).

A revisão do lançamento, produzindo os mesmos efeitos deste, somente pode ter início enquanto não extinto o direito da Fazenda Pública, isto é, enquanto não esgotado o prazo de decadência – cinco anos a contar do primeiro dia do exercício seguinte àquele em que o lançamento poderia ter sido efetuado ou da data em que se tornar definitiva a decisão que houver anulado, por vício formal, o lançamento anteriormente efetuado (TORRES, 2009).

#### 1.6.1.2 Arbitramento

Prevê o CTN, em seu artigo 148, que quando o cálculo do tributo tenha por base, ou tome em consideração, o valor ou o preço de bens, direitos, serviços ou atos jurídicos, a autoridade lançadora, mediante processo regular, arbitrará aquele valor ou preço, sempre que sejam omissos ou não mereçam fé as declarações ou os esclarecimentos prestados, ou os documentos expedidos pelo sujeito passivo ou pelo terceiro legalmente obrigado, ressalvada, em caso de contestação, avaliação contraditória, administrativa ou judicial.

Conforme corrobora Lopes (2009, p. 199),

certo segmento doutrinário concebe a figura do lançamento por arbitramento. O arbitramento, à luz da disposição do art. 148 do CTN, terá lugar em relação a tributos que levem em consideração valor ou preço de bens, direitos, serviços ou atos, quando sejam omissas ou não mereçam fé as informações prestadas pelo sujeito passivo.

Rocha (2010) aponta como exemplo o caso de uma declaração feita por alguém que compra um imóvel espaçoso, na área mais valorizada da cidade, e informa, para efeitos de ITBI, que a operação ocorreu com valor irrisório. Neste caso, a autoridade fiscal irá buscar, por meio de outras fontes ou meios, o valor que mais se aproxime da verdade.

Parte minoritária da doutrina e da jurisprudência entende que o arbitramento se constitui numa modalidade de lançamento autônoma (uma quarta modalidade). Entretanto, há autores que entendem que no arbitramento ocorre um lançamento de ofício e não uma modalidade de lançamento.

Para Nilo (2010) não se trata de um lançamento, e sim uma técnica de apuração da base de cálculo do tributo, a ser adotada pela Fazenda Pública quando as informações oferecidas pelo sujeito passivo não se prestarem a tanto em razão de dúvida, má-fé, omissão etc.

De qualquer modo, o arbitramento será sempre realizado em processo regular, acompanhado do contraditório e a ampla defesa, procedendo-se à avaliação contraditória, nomeando-se peritos e assistentes técnicos, na esfera judicial ou administrativa, até que se chegue ao lançamento definitivo (TORRES, 2009).

#### 1.6.1.3 Lançamento Por Declaração

O lançamento por declaração, previsto no artigo 147 do CTN, é aquele representado pela ação conjunta do fisco e do sujeito passivo ou de terceiros, cabendo ao fisco somente o trabalho privativo de efetuar o lançamento. A característica primordial do lançamento por declaração é o fato de não ser possível, ao sujeito passivo, realizar o pagamento do tributo, antes de a Fazenda Pública calcular e notificá-lo para pagar.

A Fazenda Pública, não dispondo de dados suficientes para realizar o lançamento, recorre ao auxílio do contribuinte que supre a deficiência da informação por meio da declaração prestada (NILO, 2010).

Pode-se apontar como exemplo possível o ITBI<sup>38</sup>, em que a Administração municipal realiza o lançamento com base nas informações apresentadas pelo contribuinte, como, por exemplo, o preço da operação, as partes envolvidas, aspectos do imóvel, etc.

No caso do ITBI o contribuinte indica o valor do negócio, que normalmente é conhecido como “preço”, sendo que a base de cálculo desse imposto é o valor venal do Bem transmitido.

Tristão (2003) ressalta que apesar da confusão criada na prática, preço e valor venal não se confundem, já que são institutos que apresentam características peculiares que os diferenciam. Preço é pactuado livremente pelas partes, enquanto que valor venal é o valor do bem em condições normais de mercado.

A administração municipal não está, portanto, presa a todos os termos da declaração apresentada pelo contribuinte, ela vai tomar a declaração como ponto de partida, já que ali contém a identificação do imóvel, as partes que estão realizando o negócio, etc.

Rocha (2010) enfatiza que na hora de calcular a prestação, a Administração municipal estará livre para quantificar, e o contribuinte estará, também, livre para apresentar impugnação, caso considere necessário.

Cabe ainda destacar que, conforme Torres (2009, p. 281), “o declarante pode retificar a declaração, por erro de fato, até a notificação. Se o não fizer, os erros cometidos serão revistos de ofício pela autoridade administrativa”.

Logo, a retificação na declaração por iniciativa do próprio declarante, quando visa reduzir ou excluir tributo só é admissível mediante comprovação do erro em que se funde, e antes de notificado o lançamento.

#### 1.6.1.4 Lançamento Por Homologação

O lançamento por homologação é aquela que apresenta o maior grau de participação do sujeito passivo, tanto o contribuinte como o responsável tributário, cabendo ao Fisco homologar e conferir a exatidão da atividade do sujeito passivo.

O lançamento por homologação, cuja previsão está no artigo 150 do CTN, relaciona-se aos tributos cuja legislação atribua ao sujeito passivo o dever de, ocorrido o fato gerador,

---

<sup>38</sup> Imposto de Transmissão de Bens Imóveis

calcular o montante devido e recolhê-lo aos cofres públicos, operando-se no momento em que a autoridade administrativa homologar, expressa ou tacitamente, a atividade assim exercida pelo obrigado (LOPES, 2010).

Nessa modalidade de lançamento, o dever de colaboração do sujeito passivo é de calcular o montante do tributo devido (o que a princípio caberia à Administração Pública), logo após a ocorrência do fato gerador, aplicar a legislação para liquidar o vínculo e recolher antecipadamente aos cofres públicos. Ou seja, o sujeito passivo faz o pagamento com base nas informações que ele mesmo obtém. E, após cumprir o encargo de pagar o tributo, o sujeito passivo fica aguardando que a autoridade fazendária promova a atividade de lançamento.

O lançamento, neste caso, ocorre quando a administração tributária homologa a atividade assim exercida pelo sujeito passivo, expressa ou tacitamente.

Após a realização do pagamento antecipado, o contribuinte fica, no prazo de cinco anos, esperando obter a homologação, que significa a concordância do Fisco com o pagamento. Essa homologação pode ser expressa (quando a Administração se manifesta enviando uma carta ao contribuinte informando que houve a homologação) ou pode ser tácita, quando a administração pública se silencia por esse período de cinco anos, a contar da ocorrência do fato gerador. Havendo homologação expressa ou tácita, ocorrerá, portanto, a extinção do crédito tributário, conforme preceitua o artigo 150, § 4º do CTN.

Cabe ressaltar, conforme ensinamentos de Lopes (2009) que a maior parte dos impostos que oneram a atividade da pessoa jurídica, atualmente, se submete a essa modalidade de lançamento, uma vez que tal opção simplifica a vida da Fazenda Pública, já que ocorre a entrada de receita nos cofres públicos, sem que a Administração tenha que previamente se movimentar.

A nível municipal, o Imposto Sobre Serviços (ISS) é exemplo típico de tributo submetido a essa modalidade de lançado, uma vez que a legislação impõe ao sujeito passivo o dever de antecipar o pagamento sem prévio exame da autoridade municipal, operando-se a extinção do crédito tributário sob condição resolutória da posterior homologação.

Por todo o exposto, surgida a obrigação tributária, com a ocorrência do fato gerador, nas situações em que se exige, o lançamento obrigatoriamente deve ser realizado pela Administração Pública, constituindo assim o crédito tributário, para identificar o sujeito passivo e determinar o valor do tributo devido.

Constituído o crédito tributário, deve a Administração Pública compelir que o contribuinte arque com seu dever de pagar o tributo, já que o Estado possui o dever legal de

cobrá-lo, e o sujeito passivo o dever de recolher aos cofres públicos o valor dessa receita pública tributária.

Deste modo, aquele munícipe que possui um imóvel em zona urbana, fazendo nascer assim a obrigação tributária do IPTU, não se deve refurtar de sua obrigação de pagar esse imposto, uma vez que apenas libera-se da obrigação tributária com o efetivo recolhimento do tributo aos cofres públicos, por meio do cumprimento da respectiva prestação, e, em especial, o ente público municipal, devido ao dever legal de cobrar o tributo, não se dar o desfrute de ser negligente e deixar de realizar a cobrança, de forma efetiva, dessa receita pública.

## 2 DÍVIDA ATIVA

A dívida ativa, classificada como Receita Pública Corrente, “Outras Receitas Correntes”, possui significativa importância na gestão dos entes públicos. Trata-se de uma fonte de recurso própria importante para que o Poder Público atinja sua finalidade, que é a consecução do bem comum.

Devido à necessidade de harmonizar os procedimentos contábeis nos três níveis de governo, de forma a garantir a consolidação das contas exigidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN aprovou, através da Portaria nº 564, de 27 de outubro de 2004, a 1ª edição do Manual de Procedimentos da Dívida Ativa.

A elaboração do Manual de Procedimentos da Dívida Ativa tem por objetivo instituir regras e procedimentos contábeis com vistas à harmonização dos registros referentes à dívida ativa, em função dos conceitos a serem observados pelas entidades governamentais, e, proporcionar assim maior transparência à gestão dos recursos públicos.

Já o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), aprovado também pela STN, através da Portaria nº 437/2012, visa colaborar com o processo de elaboração e execução do orçamento, além de contribuir para resgatar o objeto da contabilidade como ciência, que é o patrimônio. Desse modo, a contabilidade poderá atender a demanda de informações requeridas por seus usuários, possibilitando a análise de demonstrações contábeis adequadas aos padrões internacionais, sob os enfoques orçamentário e patrimonial, com base em um Plano de Contas Nacional.

Tanto o Manual de Procedimentos da Dívida Ativa como o MCASP, tendo como base a legislação vigente, como a Lei 4.320/64, artigo 30, e o CTN, em seu artigo 201, conceituam dívida ativa como:

A dívida ativa compreende os créditos a favor da Fazenda Pública, cuja certeza e liquidez foram apuradas, por não terem sido efetivamente recebidos nas datas estabelecidas. É, portanto, uma fonte potencial de fluxos de caixa, com impacto positivo pela recuperação de valores, espelhando créditos a receber, sendo contabilmente registrados no ativo permanente do balanço patrimonial como um direito a receber.

A Lei 4.320/64, artigo 39, assevera que a dívida ativa é formada por um conjunto de direitos ou créditos de diversas naturezas, em favor da Fazenda Pública, com prazos definidos em legislações próprias, vencidas e não pagas pelos devedores, cuja cobrança, na forma da lei, cabe a órgão ou unidade específica instituída para este fim.

Sendo assim, a inscrição de créditos em dívida ativa representa, para fins contábeis, um fato permutativo, em decorrência da transferência de um valor que não foi recebido no prazo previsto, dentro do próprio Ativo, incidindo juros e atualização monetária ou quaisquer outros encargos aplicados sobre o valor inscrito em dívida ativa.

Para Carvalho (2010) a dívida ativa constitui-se dos direitos da fazenda pública, para com terceiros, não pagos no vencimento, que, após apurada sua exigibilidade, são inscritos em registro próprio.

Conforme Kohama (2006, p.84), “constituem Dívida Ativa a importância relativa a tributos, multas e créditos da Fazenda Pública, lançados, mas não recebidos no prazo do vencimento, a partir da data de sua inscrição”.

A inscrição em dívida ativa está definida no art. 201, do Código Tributário Nacional (CTN):

**Art. 201** - Constitui 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.

Dessa maneira, dívida ativa tributária é a dívida inscrita na repartição competente depois da constituição definitiva. Ou seja, depois de esgotado o prazo fixado para pagamento pela lei ou por decisão final proferida em processo regular.

A inscrição em dívida ativa representa a consolidação da dívida tributária, do débito tributário perante a Administração Pública, que, pelo menos administrativamente, não mais poderá ser alterado. Essa consolidação é a inscrição em dívida ativa, que pressupõe a inclusão do débito consolidado no cadastro da Administração, que é, dessa forma, a própria dívida ativa.

Então, o primeiro requisito para inscrição em dívida ativa é a constituição definitiva do crédito tributário. O crédito tributário tem que ser imutável na esfera administrativa, e, sendo imutável, pode ser realizada a inscrição em dívida ativa.

Cabe ainda destacar as lições de Lazarin (1996) que esclarece que o conceito trazido pelo art. 201 do CTN não é rigoroso, uma vez que existem dívidas ativas que não decorrem de créditos tributários. Isto é percebido pela definição explicitada no art. 39 da Lei nº 4320/64, o qual estabeleceu que os créditos de natureza não tributária também podem se tornar dívida ativa.

**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.

Como se pode observar, pelos textos legais, a dívida ativa pode ser tributária como não tributária, dependendo da natureza de seus créditos.

Conforme assevera Quintana et al. (2011) Dívida Ativa Tributária é aquela que reúne apenas os créditos relativos a tributos lançados e não arrecadados. Enquanto que a Não Tributária é a que alberga os demais créditos da Fazenda Pública, como por exemplo, multa de qualquer natureza, foros, laudêmios, alugueis e outras.

Para Andrade (2002, pg. 6) “dívidas ativas nada mais são que créditos oriundos da Fazenda Pública, tributário ou não, que, quando não quitados tempestivamente e de acordo com a legislação própria, devem ser objeto de inscrição em livros de registros e escriturados em contas específicas”.

Lopes (2009) relata que dívida ativa, tributária ou não, será sempre aquela regularmente constituída e inscrita em registro administrativo próprio, após o término do procedimento administrativo em que se tenha assegurado defesa ao interessado e a fluência do prazo para o recolhimento.

Levando em consideração que, conforme tabela 1, página 31, as receitas tributárias representam a segunda maior fonte de receitas dos municípios, passando a ser a principal, quando se trata de recursos próprios, pode-se considerar que o maior percentual de composição dos estoques da dívida ativa seja constituído pela tributária.

Desse modo, analisando informações dos Balanços Orçamentários de oitenta e nove<sup>39</sup> Prefeituras Municipais do Estado do Rio de Janeiro, do ano de 2009, e de noventa<sup>40</sup> Prefeituras em 2010, num total de noventa e duas, cujos dados referentes a esses exercícios fiscais foram encaminhados, pelas respectivas Prefeituras, à STN e por isso constam no FINBRA e no SISTN, percebe-se que a cobrança/recebimento da Dívida Ativa alcançou em 2010, R\$498M (quatrocentos e noventa e oito milhões de reais), sendo que a Dívida Ativa Tributária atingiu R\$419M (quatrocentos e dezenove milhões de reais), ou seja, 84,11%, enquanto que a Não Tributária obteve R\$ 79M (setenta e nove milhões de reais), 15,89 % do total do recebimento da Dívida Ativa.

Em 2009, os valores arrecadados com a Dívida Ativa chegaram a R\$370M (trezentos e setenta milhões de reais), com a Tributária atingindo R\$342 M (trezentos e quarenta e dois milhões de reais), correspondendo a 92,50% do total, e a Dívida Ativa Não Tributária, com

---

<sup>39</sup> Municípios ausentes à análise, por não constarem no FINBRA de 2009, eis que não encaminharam suas contas referentes ao exercício fiscal à STN, a despeito do art. 51 da LRF: Arraial do Cabo, Carapebus e Paraíba do Sul.

<sup>40</sup> Municípios ausentes à análise, por não constarem no FINBRA de 2010, eis que não encaminharam suas contas referentes ao exercício fiscal à STN, a despeito do art. 51 da LRF: Arraial do Cabo e Duas Barras



R\$27M (vinte e sete milhões de reais), alcançando, portanto, apenas 7,50%. Segue quadro abaixo referente à arrecadação da Dívida Ativa nos anos de 2009 e 2010.

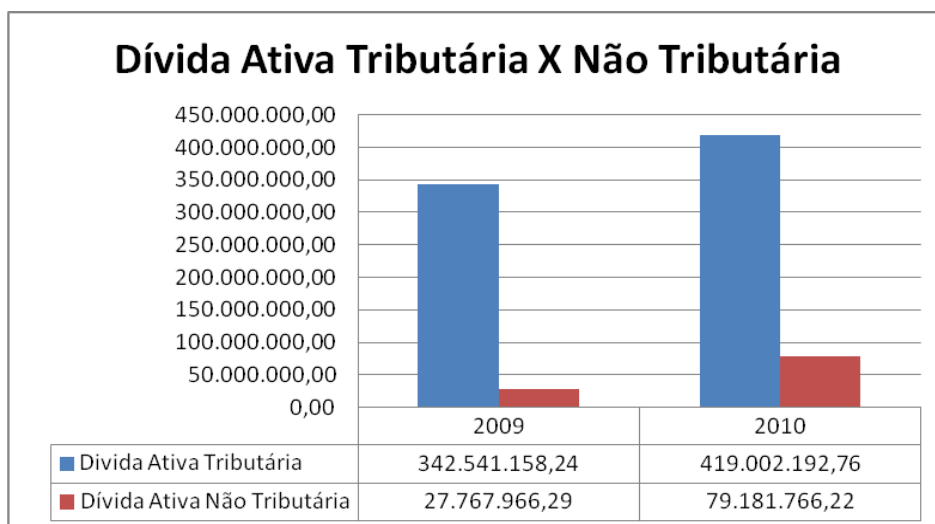


Gráfico 2 – Comparação entre a Receita de Dívida Ativa Tributária e não Tributária – anos 2009 e 2010.  
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – adaptado pelo autor desta dissertação.

Compilando as informações apresentadas neste tópico, depreende-se que os créditos da Fazenda Pública vencidos, não quitados e não atingidos por nenhuma causa de extinção ou suspensão de exigibilidade, devem ser inscritos como Dívida Ativa, na forma de legislação pertinente e em registro próprio, após apurada a sua liquidez e certeza. Trata-se de um direito e integrante das Contas a Receber, formando, assim, uma parcela relevante do Ativo na estrutura patrimonial dos entes políticos. A dívida ativa pode ser oriunda de direitos a receber de obrigações legais tributárias ou não tributárias, como, por exemplo, multa de qualquer natureza, alugueis, foros, custas processuais, laudêmios e outras, integrando, ainda, o valor deste crédito a receber todos adicionais, multas e demais acréscimos incidentes. Observa-se, também, que a Dívida Ativa Tributária chega a ultrapassar 80% do estoque total da Dívida Ativa nos anos pesquisados.

## 2.1 Provisão para perdas de dívida ativa

Para atender ao princípio contábil da prudência, na inscrição da dívida ativa, a administração pública deverá constituir uma provisão para os créditos de recebimento ou liquidação duvidosa, para reconhecer os encargos ou riscos incidentes sobre o patrimônio,

com reflexos sobre o resultado. É formada, de acordo com o Manual de Procedimentos da Dívida Ativa, para prevenir possíveis perdas financeiras em decorrência da falta de pagamento dos valores devidos.

Ainda de acordo com o Manual da Dívida Ativa, o procedimento de registro da provisão redutora da Dívida Ativa vai ao encontro dos princípios divulgados pela Federação Internacional de Contadores, responsável pela emissão das Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público (NICSP), e pelo Manual de Estatísticas de Finanças Públicas do FMI<sup>41</sup>, cujos focos têm sido a divulgação de demonstrativos contábeis com ativos que revelem a situação real do patrimônio do Setor Público.

O procedimento, de acordo com Carvalho (2010), é semelhante ao aplicado na contabilidade geral e a provisão se constitui em conta redutora do valor total inscrito. A dívida ativa deverá, então, ser registrada contabilmente pelo seu valor líquido. Todavia, na contabilidade pública a conta redutora é denominada de “Provisão para Perdas de Dívida Ativa”.

Entretanto, conforme relata Giubert (2010)<sup>42</sup>, o que o estoque da dívida ativa não revela é o total de créditos que, a princípio, a Administração Pública tem direito a receber. Isto porque a única informação disponível é o estoque efetivo de dívida ativa, ou melhor, o quanto foi inscrito. No entanto, não está disponível, entre outros dados, a informação do valor desses créditos que foi perdido por não terem sido cobrados dentro do prazo, ou seja, que já se encontram prescritos.

Não obstante, o Comitê de Pronunciamento Contábeis (CPC) “00”<sup>43</sup> determina que um item que se enquadre na definição de ativo ou passivo deve ser reconhecido nas demonstrações contábeis se for provável que algum benefício econômico futuro referente ao item venha a ser recebido ou entregue pela entidade; e se ele tiver um custo ou valor que possa ser medido em bases confiáveis.

Quanto ao segundo critério, quando não puder ser feita uma estimativa razoável, o item não deve ser reconhecido no balanço patrimonial ou na demonstração do resultado.

Desse modo, tendo em vista que o estoque da dívida ativa não revela, com bases confiáveis, o total de créditos que os entes políticos têm direito a receber, pois não leva em

---

<sup>41</sup> Fundo Monetário Internacional.

<sup>42</sup> Giuberti, Ana Carolina. *Dívida Ativa e Capacidade Administrativa: Novos Elementos no Debate Sobre a Eficiência na Arrecadação Fiscal dos Estados Brasileiros*. Disponível em: <[http://www.fipe.org.br/publicacoes/downloads/bif/2010/8\\_23-28-giub.pdf](http://www.fipe.org.br/publicacoes/downloads/bif/2010/8_23-28-giub.pdf)>. Acesso em 26 jul. 2012.

<sup>43</sup> Tem por objetivo servir como fonte dos conceitos básicos e fundamentais a serem utilizados na elaboração e na interpretação dos Pronunciamentos Técnicos, bem como na preparação e utilização das Demonstrações Contábeis das entidades comerciais, industriais e outras de negócios.

consideração nem mesmo os valores já prescritos, salvo melhor entendimento, razoável seria desconsiderar, na atual conjuntura, a provisão para perdas de dívida ativa, por não estar em consonância com as regras traçadas pelo CPC “00”.

## **2.2 Inscrição da dívida ativa e requisitos da CDA<sup>44</sup>**

A Dívida Ativa são, portanto, os créditos a favor da Fazenda Pública, exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento, inscritos em registro próprio, após apurada a sua liquidez e certeza. A inscrição da dívida ativa provoca uma variação ativa, aumentando, dessa forma, o patrimônio em função do direito a receber. Sua classificação na Demonstração das Variações Patrimoniais fica no grupo variações ativas independentes da execução orçamentária, tendo em vista que ocasiona um acréscimo patrimonial (CARVALHO, 2010).

Conforme ensinamentos de Almeida (2012), após a constituição do crédito tributário, que ocorre com o lançamento, caso não ocorra a prescrição ou suspensão e, após o prazo para o pagamento do tributo, ocorre a inscrição da dívida ativa pelas respectivas procuradorias judiciais, de onde se extrai a Certidão da Dívida Ativa e se promove a ação de execução fiscal.

A inscrição do crédito da Fazenda Pública em dívida ativa, por seu turno, tem como efeitos imediatos torná-la exequível, presumidamente líquido e certo. A presunção de certeza e liquidez é relativa, uma vez admite prova em contrário, a cargo do sujeito passivo ou do terceiro a que aproveite.

Segundo Borba (2003), ao contrário do que ocorre com o credor particular, a Administração Pública não precisa provar a certeza e liquidez do crédito tributário para executar judicialmente o sujeito passivo. Neste sentido, cabe a este último o trabalho de provar, por prova inequívoca, a invalidade do crédito.

Decerto, a inscrição de um crédito tributário em dívida ativa constitui um título executivo extrajudicial chamado de Certidão de Dívida Ativa, que é requisito indispensável para que as respectivas procuradorias judiciais possam regularmente promover a execução judicial da dívida ativa (ALMEIDA, 2012, p. 410).

---

<sup>44</sup> Certidão da Dívida Ativa.

Os créditos da União são apurados e inscritos pelos Procuradores da Fazenda Nacional. Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas autarquias deverão fazê-lo por órgão jurídico próprio, através de seus procuradores, ou seja, de advogados especializados do Poder Público.

Realizada a inscrição e esgotadas todas as oportunidades para a quitação administrativa do débito, através de cobrança amigável, será proposta ação judicial de cobrança (denominada de Ação de Execução Fiscal), que será instruída com a Certidão de Dívida Ativa (CDA).

A CDA deve conter dados obrigatórios sobre o débito, conforme previsão da Lei 6830/80<sup>45</sup>, art. 2º, §5º, e do CTN, art. 202, que são: (a) 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; (b) a quantia devida e a maneira de calcular os juros de mora acrescidos; (c) a origem e natureza do crédito, mencionada especificamente a disposição da lei em que seja fundado; (d) a data em que foi inscrita; (e) sendo caso, o número do processo administrativo de que se originar o crédito.

Ainda de acordo com os diplomas legais elencados acima, a Certidão de Dívida Ativa conterá os mesmos elementos do termo de inscrição e será autenticada pela autoridade competente, devendo conter, além dos requisitos, o termo de inscrição da dívida, a indicação do livro e da folha da inscrição.

Se, após a propositura da execução fiscal, constatar que a CDA não contém algum dos requisitos elencados acima, não se invalida todo o procedimento executivo, uma vez que a CDA pode ser substituída pelo ente público até a decisão de primeira instância, devolvendo-se ao sujeito passivo, acusado ou interessado o prazo para defesa, que somente poderá versar sobre a parte modificada. (L.6830/80, art. 2º, §8º; CTN, art. 203)

Barros (2011) enfatiza que para o STJ, dentre as modificações dos requisitos da CDA, à referente ao sujeito passivo da execução não pode ser corrigida pelo ente público, já que essa modificação não decorre de simples vício, mas de imputação de responsabilidade pela dívida a pessoa diversa.

Pelo ensinamento do autor acima, dentre os requisitos da CDA, se o devedor não for de fato o que consta na certidão, não existirá outra possibilidade, a não ser a nulidade da inscrição e do processo de cobrança dela decorrente.

---

<sup>45</sup> Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências.

Tristão (2003) enfatiza que a atualização periódica dos cadastros imobiliários municipais produz informações seguras que tornam possível o cálculo exato do valor da dívida, bem como a comunicação com o devedor. Cadastros imobiliários desatualizados são os responsáveis diretos pelos elevados índices de inadimplência referente ao IPTU.

Assim, percebe-se a imperiosa necessidade de os entes públicos manterem cadastro imobiliário atualizado, com a finalidade de confeccionar certidões de dívida ativa com endereços atualizados, evitando, assim, que a inscrição dessa certidão e o seu consequente processo de cobrança sejam declarados nulos, jogando-se por terra todo o dispendioso trabalho em realizar tais atividades, bem como de possibilitar a indicação, desde a propositura da demanda judicial, de bens do devedor passíveis de penhora<sup>46</sup>.

### **2.3 Modalidades de Cobrança da dívida ativa**

A dívida ativa pode ser cobrada tanto na via administrativa, como na judicial. A Lei 6.830/80, que dispõe sobre a cobrança judicial da dívida ativa da Fazenda Pública, acabou por consagrar definitivamente a tendência doutrinária de diferenciar a execução judicial da execução administrativa.

A cobrança administrativa, também chamada de amigável, ocorre na esfera da administração, geralmente antes da inscrição em dívida ativa. Araújo (2007) ensina que as expressões “cobrança amigável” e “cobrança administrativa” também podem ser aplicadas aos créditos já inscritos, mas com execução ainda não ajuizada. O autor continua relatando que na fase administrativa, geralmente, é possível o parcelamento da dívida. Já a cobrança judicial faz-se no âmbito do Poder Judiciário, através da execução fiscal do crédito tributário ou não tributário, inscrito como dívida ativa.

#### **2.3.1 Cobrança Amigável**

---

46 Apreensão dos bens do devedor, no caso, da Fazenda Pública.

Na cobrança da dívida ativa, a nível administrativo, entende-se que o ente público municipal deve buscar de todas as formas possíveis, sempre autorizadas em lei, à efetivação do recebimento de seu direito.

Existe a compreensão, conforme ensinam Neves e Pinto (2006, p.13), que o caráter amigável da via administrativa acaba por se tornar mais viável para o ente público, por se apresentar como solução mais econômica e menos morosa.

No entanto, a evidência empírica revela que a experiência brasileira não tem sido satisfatória, o que pode ser explicado por fatos institucionais relacionados diretamente à ausência de estrutura física, material, humana e, especialmente, de vontade política das Prefeituras em desempenharem essa relevante função.

Corroborando com esse entendimento o fato de que, atualmente, na Justiça Estadual mais da metade, 56%, dos processos são de Execução Fiscal, conforme informação ventilada no debate “O Aprimoramento das Ferramentas da Cobrança da Dívida Ativa<sup>47</sup>”. Ou seja, apesar de ser mais econômica e menos morosa, os fatores institucionais, como a notória falta de estrutura de cobrança, apontado por Barroso (2006), relacionados à cobrança amigável têm-na transformado num verdadeiro insucesso, acarretando, dessa forma, a necessidade de se recorrer à cobrança jurídica. São tantas as ações administrativas infrutíferas que são transferidas ao Poder Judiciário, que este Órgão, a nível estadual, já possui mais da metade de seu acervo cartorário composto por Ações de cobrança de Dívida Ativa.

Quanto à aptidão política dos entes municipais em gerir a arrecadação da Dívida Ativa, importante destacar pesquisa realizada por Oliveira (2008), que apontou que em ano eleitoral, estatisticamente, ocorre uma provável anistia aos cidadãos que se encontram devedores para com os municípios, reduzindo, conseqüentemente, o ativo não financeiro das prefeituras.

Com a alegação de melhorar a difícil situação financeira dos Municípios, dos Estados e do Distrito Federal, no dia 14 de julho do ano de 2006, o Senado Federal aprovou a Resolução nº 33, de autoria do então Senador Sérgio Cabral, que inaugurou a terceirização da cobrança de valores inscritos em dívida ativa para esses entes públicos, pois autoriza o repasse da cobrança da dívida ativa aos Bancos, mediante o recebimento de antecipação do valor dos créditos. De acordo com essa resolução, a transferência da cobrança será feita por meio de um endosso-mandato, que legitima a cobrança da dívida e incorpora ao patrimônio dos governos o produto do que vier a ser arrecadado que não exceda o valor antecipado.

---

<sup>47</sup> Debate “O Aprimoramento das Ferramentas da Cobrança da Dívida Ativa” - Auditório da Escola da Magistratura do Rio (EMERJ), ocorrido no dia 08/08/2012.

Para Lopes (2010, pg. 302), “pela terceirização da cobrança, o ente público passa a poder transferir à instituição financeira a responsabilidade pela cobrança de sua dívida ativa em troca da antecipação de parte da receita a ser arrecadada”.

Repousam sobre a Resolução vários pontos polêmicos, entre os quais, a alegação que a cobrança da dívida ativa é atividade típica de Estado, a qual, por força da Constituição Federal, foi atribuída privativamente à Procuradoria Geral da Fazenda, não sendo, assim, possível a delegação dessa atividade a terceiros.

Em que pese as intensas discussões doutrinárias acerca da legalidade da terceirização da cobrança da dívida ativa, o que gerou, inclusive, a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3786, ainda tramitando no STF, este trabalho não tem por fim adentrar nesse mérito, eis que cabe, notadamente, aos especialistas da área de Direito.

Entretanto, conforme narra Barroso (2006), a notória e permanente falta de exação na gestão da dívida ativa, vem contribuindo para que o estoque desse ativo aumente aos longos dos anos, fazendo, assim, surgir uma necessidade imperiosa de alterações que viabilizem o enchimento dos cofres públicos com o que já lhes pertence, estando, este apenas, indevida e temporariamente nas mãos dos contribuintes inadimplentes.

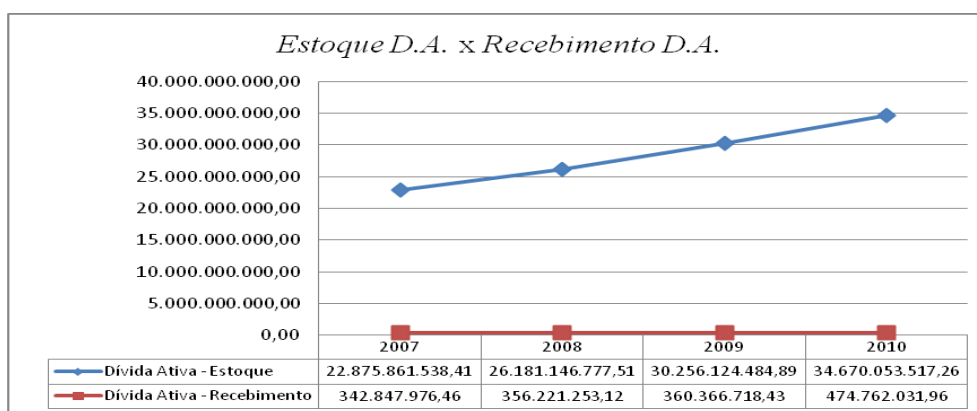


Gráfico 3 – Comparação entre o Estoque da Dívida Ativa X Cobrança da Dívida Ativa - Municípios do Estado do RJ - anos 2007 a 2010.

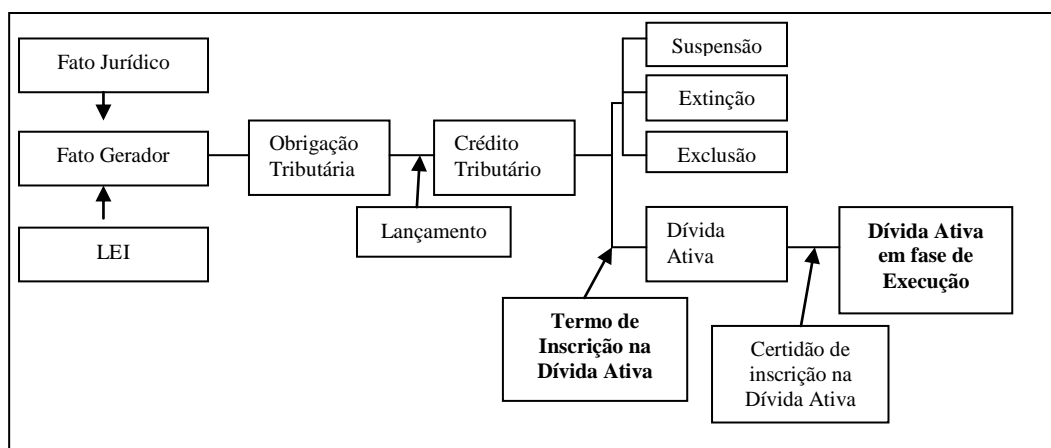
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – FINBRA - adaptado pelo autor desta dissertação.

Analisando o gráfico 3 comprova-se o constante crescimento do estoque da dívida ativa dos municípios do Estado do Rio de Janeiro que enviaram seus dados contábeis à STN, e, por isso, constam no FINBRA, dos anos de 2007 a 2010. Não obstante, percebe-se, inclusive, que o recebimento dessa receita corrente apresenta uma discreta elevação, bem insignificante em relação ao crescimento do estoque. Enquanto que este, em 2010, atingiu R\$34,67 bilhões, o recebimento dessa receita alcançou, no mesmo período, apenas R\$474,76 milhões, o equivalente a irrisórios 1,369% do estoque.

### 2.3.2 Cobrança Judicial

O processo de cobrança da dívida ativa, através do Poder Judiciário, também é chamado de Execução Fiscal, e tem suas regras regidas pela Lei 6.830/80<sup>48</sup>, conhecida como Lei de Execução Fiscal (L.E.F.).

Segundo Borba (2003, p. 538) “a ação de execução fiscal é o processo cabível para que a Fazenda Pública exija coativamente do sujeito passivo aquilo que lhe é devido e não foi pago na época própria”. Borba (2003) continua afirmando que essa ação judicial tem como escopo expropriar o contribuinte de seu patrimônio, a fim de que seja satisfeita a pretensão fiscal.



Quadro 3 – Procedimento para a cobrança judicial da Dívida Ativa  
Fonte: BORBA (2003, pg. 384). – adaptado pelo Autor desta dissertação.

Aproveitando o quadro 3, percebe-se que a inscrição da dívida ativa, cujo objetivo principal é propiciar o direito de ação de execução fiscal, não sendo os casos de suspensão, extinção ou exclusão do crédito tributário, deve ocorrer logo após o prazo para o pagamento do tributo. Entretanto, não é o que se observa, pois, conforme assevera Carvalho (2010, p. 333), “[...], na prática tem se verificado a sua inscrição só no exercício seguinte àquele do vencimento da obrigação”.

É importante salientar que se o administrador público não fizer o lançamento no prazo legal de cinco anos, geralmente a contar do exercício seguinte àquele em que o lançamento poderia ter sido efetuado, a Fazenda Pública não poderá constituir o Crédito Tributário, devido à ocorrência da decadência. Por outro lado, se o administrador público, com o débito

<sup>48</sup> Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências.



tributário inscrito em dívida ativa, não realizar a cobrança judicial em novo prazo de cinco anos, a dívida não mais poderá ser cobrada, artigos 173 e 174 do CTN, o que impõe a necessidade de controle efetivo por parte da Procuradoria do município ao longo de vários governos, considerando que o mandado é de quatro anos e a decadência, com a prescrição, chegam a atingir 10 anos.

## **2.4 Garantias da Cobrança Judicial da Dívida Ativa**

As garantias existentes na cobrança judicial da dívida ativa é uma forma de se tentar incrementar o recebimento dos créditos públicos em atraso, diminuindo, dessa maneira, o estoque dessa receita corrente, o que pode ser realizado através do patrimônio do Sujeito Passivo, por intermédio da Penhora *on-line* e pela inscrição dos devedores da dívida ativa em cartórios de protestos de títulos.

### **a) Patrimônio do Sujeito Passivo**

O artigo 184 do CTN estabelece que a totalidade dos bens e das rendas, de qualquer origem ou natureza, do sujeito passivo, seu espólio ou sua massa falida, inclusive os gravados por ônus real ou cláusula de inalienabilidade ou impenhorabilidade, seja qual for a data da constituição do ônus ou da cláusula, respondem pelo pagamento do crédito tributário.

No entanto, o mesmo artigo aponta como exceção a essa regra os bens e rendas que a lei declare absolutamente impenhoráveis.

Sendo assim, somente àqueles bens em que a lei estabelece a impenhorabilidade, não irão responder pelo pagamento da dívida ativa, tributária ou não tributária.

Nessa esteira, importante destacar a Lei 8.009/90<sup>49</sup>, conhecida como “Bem de Família”, que dispõe que não se penhora o imóvel residencial próprio do casal, ou da família, sendo que este imóvel, geralmente, não responderá por qualquer tipo de dívida civil,

---

<sup>49</sup> Dispõe sobre a impenhorabilidade do bem de família.

comercial, fiscal, previdenciária ou de outra natureza, contraída pelos cônjuges ou pelos pais ou filhos que sejam seus proprietários e nele residam.

Todavia, a própria Lei 8.009/90, exclui da impenhorabilidade os créditos de trabalhadores da própria residência e as respectivas contribuições previdenciárias decorrentes do contrato de trabalho, bem como a cobrança de impostos, predial ou territorial, taxas e contribuições devidas em função do imóvel familiar.

Ou seja, contribuinte devedor de IPTU não se encontra amparado pela Lei de “Bem de Família”, podendo, dessa maneira, ter seu imóvel penhorado para garantir dívidas, junto ao ente municipal, oriundas de seu imóvel, mesmo que familiar.

Tal informação torna-se ainda mais relevante, quando se observa o destaque informação transmitida por Tristão (2003), de que “até o ano de 2000, 644 cidades do Estado de São Paulo viram sua dívida ativa tributária alcançar R\$ 6 bilhões, sendo que 95% dela correspondiam ao IPTU”. Percebe-se, dessa forma, o destaque que o IPTU possui no estoque da dívida ativa.

## **b) Penhora *On Line***

Outra garantia que o Poder Público possui, na cobrança judicial da dívida ativa, sendo uma novidade decorrente da LC. 118/2005<sup>50</sup>, que incluiu o art. 185-A no CTN, é a penhora *on-line*.

Art. 185-A. Na hipótese de o devedor tributário, devidamente citado, não pagar nem apresentar bens à penhora no prazo legal e não forem encontrados bens penhoráveis, o juiz determinará a indisponibilidade de seus bens e direitos, comunicando a decisão, preferencialmente por meio eletrônico, aos órgãos e entidades que promovem registros de transferência de bens, especialmente ao registro público de imóveis e às autoridades supervisoras do mercado bancário e do mercado de capitais, a fim de que, no âmbito de suas atribuições, façam cumprir a ordem judicial.

Almeida (2012) afirma que o bloqueio de bens efetivado junto às instituições financeiras é realizado pelo BACEN-JUD, acordo celebrado entre o Banco Central do Brasil e o Poder Judiciário, onde magistrados podem determinar a imediata indisponibilidade de bens e valores do executado, através da *internet*.

O devedor responde por suas dívidas através de seus bens, sendo que, pela penhora, são separados e apreendidos do patrimônio do devedor tantos bens quantos necessários à satisfação do débito, nos termos da legislação pertinente.

---

<sup>50</sup> Altera e acrescenta dispositivos à Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional, e dispõe sobre a interpretação do inciso I do art. 168 da mesma Lei.

A *penhora on line* é ato executório que recai sobre dinheiro em depósito bancário ou aplicação financeira. Através do convênio BACEN-JUD, o Poder Judiciário passa a ter acesso às informações bancárias do executado, via internet, com o intuito de tornar mais ágil à execução, para efeito de realizar a penhora de dinheiro ou outros ativos financeiros.

### c) Inscrição em Cartório de Protesto de Títulos

A Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, através da Portaria 321/2006, estabeleceu que as certidões de Dívida Ativa da União poderão ser levadas a protesto, antes do ajuizamento da ação de execução fiscal.

No âmbito do Estado do Rio de Janeiro, a Lei 5.351/2008 permite que a Procuradoria envie os nomes de devedores inscritos em dívida ativa aos Cartórios de Protestos.

Cabe ressaltar que a representação por inconstitucionalidade nº. 96.2009.8.19.0000 TJ/OE (pretendendo a declaração de inconstitucionalidade do art. 3º da lei 5.351/2008), foi julgada improcedente. Assim, entende-se admitida a inscrição dos devedores da dívida ativa em cartórios de protestos de títulos.

## **2.5 Dívida Ativa: uma Política de Governo ou Política de Estado**

Ao longo desta pesquisa tem sido apontado como um dos principais desafios para melhoria do desempenho dos entes municipais na arrecadação da dívida ativa, a necessidade de uma maior dedicação no controle sobre a cobrança dessa receita pública. Deste modo é interessante analisar a dívida ativa como Política de Estado, uma vez que normalmente é tratada pelos gestores municipais como Política de Governo.

De acordo com Giovanni (2010), Política de governo ocorre quando o Poder Executivo decide, através de um processo bem mais simples, a formulação e a implementação de determinadas medidas para responder às demandas inseridas na agenda política interna, em decorrência, por exemplo, da dinâmica econômica ou política-parlamentar. Continua o autor relatando que elas podem até envolver escolhas complexas, mas o caminho entre a apresentação do problema e a definição de uma política de governo determinada é bem mais curto e simples, ficando geralmente no plano administrativo ou na competência dos próprios Ministérios ou Secretarias.

Já Política de Estado, ainda de acordo com Giovanni (2010, p. 27),

[...] são aquelas que envolvem as burocracias de mais de uma agência do Estado, justamente, e acabam passando pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, depois que sua tramitação dentro de uma esfera (ou mais de uma) da máquina do Estado envolveu estudos técnicos, simulações, análises de impacto horizontal e vertical, efeitos econômicos ou orçamentários, quando não um cálculo de custo-benefício levando em conta a trajetória completa da política que se pretende implementar.

Giovanni (2010) continua afirmando que o trabalho da burocracia, o eventual exame e discussão no Parlamento podem perdurar por meses, uma vez que políticas de Estado, que respondem efetivamente a essa designação, são caracterizadas por, geralmente, envolverem mudanças de outras normas ou disposições pré-existentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade.

As políticas de Estado conseguem se exceder a duração de um governo, uma vez que envolvem planos a longo prazo. Sendo que, mesmo que governos posteriores não se sintam estimulados a darem continuidade àquilo que foi criado anteriormente, não apresentarão outra saída, pois não terão outro caminho, a não ser seguir com o plano já traçado.

Não obstante, política de governo ocorre apenas no período que certo grupo se mantenha no poder. Com a alternância de coligação no poder, a política de governo poderá ser alterada, até mesmo extinguida, sendo instaladas outras de interesse do atual governo. Ou seja, as ações adotadas na política de governo são utilizadas apenas para aquele tempo determinado e limitado, pelos diversos interesses de grupos no Poder.

Vasconcelos (2008, p. 6) aponta que os resultados de sua pesquisa de dissertação sugerem manipulação eleitoral na Dívida Ativa, visto que, em ano eleitoral (2000 e 2004) aconteceram menores inscrições (ou redução por baixa, prescrição etc.) de devedores na dívida ativa municipal.

Como uma forma possível de arrefecer o crescimento do estoque da dívida ativa, seria a criação de fatores que motivassem os contribuintes a pagarem em dia suas obrigações com os entes públicos. Alguns municípios estão implantando o IPTU progressivo, onde o contribuinte que paga a cada ano seu IPTU em dia, sem atraso, no ano seguinte ganha um “bônus”, que significa uma porcentagem de desconto, sendo cumulativa, a cada ano, até atingir um desconto máximo.

Realizando pesquisa com o intuito de analisar Prefeituras Municipais que implantaram o desconto progressivo de IPTU, percebe-se o exemplo da Prefeitura de Osvaldo Cruz, no Estado de São Paulo.

Nessa cidade, o contribuinte que paga em dia o IPTU recebe, desde 2009, um benefício chamado de desconto progressivo. A lei foi criada e entrou em vigência em 2009.

O benefício, na cidade de Osvaldo Cruz, foi criado através de lei, significando, portanto, que pode se tornar bastante institucionalizado na sociedade, sendo difícil sua alteração por outros grupos que assumam o poder. Assim, o benefício passa a envolver planos de longo prazo, deixando de configurar, desta maneira, como a orientação política de um determinado governo que assume e exerce as funções de Estado por um período de tempo.

De acordo com informações veiculadas no site<sup>51</sup> da Prefeitura de Osvaldo Cruz, quem pagou os impostos em dia no exercício de 2009, passou a ter o benefício em 2010 com desconto de mais 2,5% , além dos 15% oferecidos aos contribuintes que pagassem à vista ou desconto de 2,5% sobre as parcelas, em caso de pagamento parcelado. Para o ano de 2011, aqueles que pagaram em dia 2010, o desconto é ainda maior, pois passa a acumular, tendo, agora, 5% (2,5% sobre 2009 e 2,5% sobre 2010) pelo pagamento anterior em dia mais os 15% de desconto no pagamento à vista, atingindo, assim, 20% de desconto no total.

Para 2012, o desconto progressivo chega a 7,5%, passando a alcançar 22,5% no total. Entretanto, se o contribuinte deixar de pagar em dia algum ano, o benefício deixa de existir.

Dessa forma, a dívida ativa passa a ser tratada como política de Estado e não de Governo, uma vez que passa a ser pensada em longo prazo, e não mais sujeita ao bel prazer dos grupos que se alternam no poder. Dessa maneira, passa a ser debatida com isenção de valores, afastada de qualquer cunho político de curto prazo, e enraizada, principalmente, de probidade administrativa.

## **2.6 Características contábeis da dívida ativa**

Em que pese às questões discutidas aqui possuírem relação estreita com as Ciências Jurídicas, convém destacar que os créditos inscritos em dívida ativa representam um direito para o ente público, estando localizado no balanço patrimonial<sup>52</sup> como Ativo, constituindo, desse modo, o Patrimônio dessas entidades.

Como cediço, pelo menos para os profissionais de contabilidade, o objetivo da Contabilidade é exatamente realizar o controle do patrimônio, tanto das entidades privadas como das públicas, com ou sem fins lucrativos.

---

<sup>51</sup> Prefeitura de Osvaldo Cruz. Disponível em: < <http://www.osvaldocruz.sp.gov.br/noticias/economia/desconto-progressivo-do-iptu-beneficia-contribuintes-em-dia/>>. Acesso em 29 ago. 2012.

<sup>52</sup> O balanço patrimonial, artigo 105 da Lei 4.320/64, é o demonstrativo que evidencia a posição das contas que constituem o ativo e o passivo, apresentando a situação estática dos bens, direitos e obrigações da entidade.

Dessa maneira, quanto maior for a estrutura, quanto mais eficazes forem os instrumentos, inclusive os jurídicos, relacionados ao recebimento desse Ativo, isto terá como repercussão um melhor controle sobre o Patrimônio da Entidade, atingindo, dessa maneira, o exato objetivo da Contabilidade, que é a avaliação do patrimônio.

Importante destacar ainda que, no balanço patrimonial, previsto no artigo 105 da Lei 4.320/64, a conta dívida ativa classifica-se como Ativo Permanente, também chamado de Ativo Não Financeiro, e atualmente denominado Ativo Não Circulante pela NBC T 16, conforme se observa no quadro a seguir:

<b>Balanço Patrimonial</b>					
Ativo			Passivo		
Títulos	X1	X0	Títulos	X1	X0
<b>ATIVO FINANCEIRO</b>			<b>PASSIVO FINANCEIRO</b>		
Disponível			Restos a Pagar		
Caixa			Serviço da Dívida a Pagar		
Bancos e Correspondentes			Depósitos		
Exatores			Débitos de Tesouraria		
Realizável					
<b>ATIVO PERMANENTE</b>			<b>PASSIVO PERMANENTE</b>		
Bens Móveis			Dívida Fundada Interna		
Bens Imóveis			Dívida Fundada Externa		
Créditos (DÍVIDA ATIVA)			Diversos		
Valores Diversos					
Soma do Ativo Real			Soma do Passivo Real		
<b>SALDO PATRIMONIAL</b>			<b>SALDO PATRIMONIAL</b>		
Passivo Real Descoberto			Ativo Real Líquido		
Soma					
<b>ATIVO COMPENSADO</b>			<b>PASSIVO COMPENSADO</b>		
<b>TOTAL GERAL</b>			<b>TOTAL GERAL</b>		

Quadro 4 - Estrutura do Balanço Patrimonial – Lei 4.320/64

Fonte: Lei 4.320/64 – adaptado pelo autor

A dívida ativa, conforme Carvalho (2010, p. 417), “será registrada e controlada de forma segregada dos demais créditos e, por representar um direito, continuará sendo evidenciada no ativo”. O autor continua afirmando que no ato de inscrição do crédito em dívida ativa ele será registrado no ativo não circulante, dado que o prazo de recebimento desse valor é incerto.

Não obstante, a STN, na qualidade de órgão central de contabilidade federal, juntamente com o Conselho Federal de Contabilidade (CFC), visando ao processo de convergência aos padrões internacionais das normas contábeis, editou a série de Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, NBC-T-16, que fez surgir a conta que representa direitos a receber, referente aos lançamentos tributários e não tributários.

Com as novas regras impostas pela NBC-T-16 os créditos a curto prazo registrarão os direitos a receber referente aos lançamentos tributários ou não tributários existentes no início

do exercício financeiro. No balanço patrimonial do final do exercício financeiro será evidenciada a transferência de parte dos direitos para a Tesouraria em razão de seu recebimento e, a outra parte, para a dívida ativa, em consequência da inadimplência.

Balanço Patrimonial					
Ativo			Passivo		
Títulos	X1	X0	Títulos	X1	X0
ATIVO CIRCULANTE			PASSIVO CIRCULANTE		
Caixa e Equivalentes	20		Obrigações a Pagar a Curto Prazo		
Créditos a Curto Prazo		100	Fornecedores a Pagar a Curto Prazo		
Investimentos Temporários			Provisões a Curto Prazo		
Estoques			PASSIVO NÃO CIRCULANTE		
ATIVO NÃO CIRCULANTE			Obrigações a Pagar a Longo Prazo		
Ativo Realizável a Longo Prazo			Fornecedores a Pagar a Longo Prazo		
Dívida Ativa	80		Provisões a Longo Prazo		
Investimentos			Resultado Diferido		
Imobilizados			TOTAL DO PASSIVO		
Intangível			PATRIMÔNIO LÍQUIDO		
			Patrimônio Social e Capital Social		
			Reservas de Capital		
			Demais Reservas		
			Ajuste de Avaliação Patrimonial		
			(-)Ações em Tesouraria		
			TOTAL DO P.L.		
TOTAL GERAL			TOTAL GERAL		

Quadro 5- Estrutura do Balanço Patrimonial – Pela Lei 4320/64 retificado pela NBC-T-16  
Fonte: Carvalho (2011) - adaptado pelo autor

Conforme é possível identificar no Balanço Patrimonial acima, tomando como exemplo um lançamento de R\$100,00 no início do exercício financeiro, há o registro na conta “créditos a curto prazo”, conforme coluna “X1”, e, ao final do mesmo exercício, há arrecadação desses créditos em R\$20,00, o que é transferido para conta “Caixa e Equivalentes”. O que deixa de ser arrecadado, passa a ser inscrito em “Dívida Ativa”, no valor de R\$80,00, conforme coluna “X1” do mesmo Balanço Patrimonial.

### 3 METODOLOGIA

Esta seção aborda a metodologia utilizada para responder ao problema de pesquisa apresentado no início deste estudo.

#### 3.1 Método

Collis e Hussey (2005, p.61) afirmam que metodologia pode ser definida como a maneira global de tratar o processo de pesquisa, da base teórica até a coleta e análise de dados.

De acordo com Silva e Menezes (2001, p.23) a definição de metodologia é “o estudo do método na busca de determinado conhecimento”. Richardson (2007) afirma que metodologia são as regras formuladas para o método científico, apontando como exemplo, entre outros, a necessidade de formular hipóteses e a elaboração de instrumentos.

Ao se fazer uma pesquisa com fundamentação científica, se faz necessário estabelecer um método, onde seja possível dar prosseguimento ao estudo. Para Richardson (2011, p. 22) “método é o caminho ou a maneira para chegar a determinado fim ou objetivo, distinguindo-se, assim, do conceito de metodologia”. Para o autor, metodologia são os procedimentos e regras utilizadas para chegar a um objetivo.

Para Gil (2007) o método de pesquisa pode ser conceituado como o procedimento racional e sistemático que objetiva apresentar respostas aos problemas que são propostos.

Para este trabalho, levando em consideração o objetivo principal, que é realizar estudos que contribuam para aperfeiçoar o Controle sobre a Dívida Ativa, enfocando a participação dos Poderes Executivo e Judiciário fluminenses, com o intuito de melhorar a cobrança dessa receita, o método de pesquisa escolhida foi a Explicativa.

Portanto, este trabalho é um estudo explicativo, voltado para a necessidade de se aperfeiçoar os controles, tanto interno como externo, das Prefeituras Municipais e do Poder Judiciário fluminense, com o intuito de incrementar a arrecadação da dívida ativa.

A pesquisa Explicativa é aquela que tem como objetivo identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos. Para Gil (2007, p. 42) o método explicativo “preocupa-se em identificar os fatores que determinam ou que contribuem



para a ocorrência dos fenômenos, a mesma aprofunda-se no conhecimento da realidade e o porquê das coisas, é um tipo mais complexo e delicado [...]”.

A pesquisa explicativa visa identificar os fatores que contribuem para a ocorrência dos fenômenos que afetam o processo, tem por finalidade explicar o porquê das coisas.

### 3.2 Quanto aos Procedimentos

Como procedimentos técnicos, que nortearam este estudo, foram adotados as pesquisas bibliográfica, documental e de campo. A condução deste trabalho foi realizada em duas etapas.

Na primeira etapa, a pesquisa foi desenvolvida com as fontes impressas, sendo utilizado como instrumento de coleta de dados a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental.

A presente pesquisa apresentou caráter bibliográfico, visto que foi embaçado por livros, de leitura corrente e de referência, publicações periódicas, revistas especializadas sobre o tema, teses e *sites* de internet, dissertações e monografias.

Para a elaboração das características legais da dívida ativa, foram objetos de pesquisa as Leis nº 4320/64 (Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal), Lei nº 6830/80 (Lei de Execução Fiscal), Lei nº 5172/66 (Código Tributário Nacional) e Lei 8429/92 (Lei de Improbidade Administrativa).

A pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. Embora em quase todos os estudos seja exigido algum tipo de trabalho desta natureza, há pesquisas desenvolvidas exclusivamente a partir de fontes bibliográficas. Boa parte dos estudos exploratórios pode ser definida como pesquisas bibliográficas (GIL, 2007, p. 44).

Para Martins (2003, p. 35), a pesquisa bibliográfica tem por objetivo recolher, selecionar, analisar e interpretar as contribuições teóricas já existentes quanto a determinado assunto. Já Marconi e Lakatos (2001, p. 41) afirmam que a “finalidade da pesquisa bibliográfica é colocar o pesquisador em contato direto com tudo aquilo que foi escrito sobre determinado assunto, com o objetivo de permitir ao cientista o reforço paralelo na análise de suas pesquisas ou manipulação de suas informações”.

A pesquisa bibliográfica apresenta, como grande vantagem, a possibilidade de o pesquisador cobrir grande área de fenômenos. Não obstante, apresenta como desvantagem a probabilidade de ser elaborada com base em dados que foram coletados ou processados de forma equivocada. Trabalhos elaborados com dados equivocados acabam por ampliar esses erros.

Para identificar as fontes bibliográficas adequadas ao desenvolvimento da pesquisa, a contribuição do orientador é fundamental. Recomenda-se também a consulta a especialistas ou pessoas que já realizaram pesquisa na mesma área, pois essas pessoas podem fornecer uma apreciação crítica do material a ser consultado, com por exemplo, livros de leitura corrente, as obras de referências, os periódicos científicos, etc. (GIL, 2007, p. 47).

A presente a pesquisa, por recorrer a documentos conservados por diversas fontes para compreender o tema abordado, em especial da Secretaria do Tesouro Nacional e do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, também é classificada como documental.

Por possuírem o documento como objeto de investigação, pesquisas documental e bibliográfica parecem ser sinônimas. Entretanto, como explica Oliveira (2007, p. 70), o elemento que diferencia as pesquisas está na natureza das fontes, eis que a pesquisa bibliográfica refere-se às contribuições de diferentes autores sobre o tema, agindo, assim, sobre as fontes secundárias. Já a pesquisa documental utiliza materiais que ainda não receberam tratamento analítico, classificadas, dessa maneira, de fontes primárias. Essa é a principal diferença entre a pesquisa documental e pesquisa bibliográfica.

Oliveira (2007, p. 70) chama a atenção para o fato de que “na pesquisa documental, o trabalho do pesquisador (a) requer uma análise mais cuidadosa, visto que os documentos não passaram antes por nenhum tratamento científico”.

Outro motivo relevante para se justificar o uso de documentos em pesquisa é, conforme relata Cellard (2008), que a análise documental contribui para a observação do processo de maturação ou de evolução de indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, comportamentos, mentalidades, práticas, entre outros.

### **3.3 Coleta de Dados**

Na segunda etapa deste trabalho, procedeu-se a pesquisa de campo, onde foi realizado estudo junto a pessoas relacionadas ao objeto deste estudo, como 06 (seis) Procuradores municipais, 07 (sete) empresas privadas cobradoras de crédito, (54) cinquenta e quatro

servidores do Poder Judiciário que atuam diretamente com a cobrança da dívida ativa, ao TJ/RJ, MPE/RJ, 155 (cento e cinquenta e cinco) contribuintes que se encontram em débito com a fazenda pública e com a Coordenadora do Controle da Receita Pública do TCE/RJ, com a intenção de coletar dados que possibilitem responder ao problema da presente pesquisa.

Pesquisa de campo, conforme Oliveira (2003, p. 65)

é uma forma de coleta que permite a obtenção de dados sobre um fenômeno de interesse, da maneira como este ocorre na realidade estudada. Consiste, portanto, na coleta de dados e no registro de variáveis presumivelmente relevantes, diretamente na realidade, para posteriores análises.

Para Richardson (2011, p. 189) “existem diversos instrumentos de coleta de dados que podem ser utilizados para obter informações acerca de grupos sociais. O mais comum entre esses instrumentos talvez seja o questionário”. Como se observa, e indo de encontro ao apresentado por Richardson, Oliveira (2003, p. 71) relata que “entre as numerosas técnicas de pesquisa e coleta de dados, a mais difundida e conhecida é a utilização do questionário”.

Conforme ensina Coolecan apud Collis (2005, p.245) ética é relevante não apenas nas ciências naturais, como medicina, mas também nas ciências sociais, sendo, portanto, difícil realizar uma pesquisa sem que haja discussões éticas.

Para Collis (2005, p. 47) “em pesquisa em administração não há um código escrito e depende de você, juntamente com o seu orientador, determinar o que é ético”. Collis (2005) assevera ser normal oferecer confidencialidade ou anonimato para praticantes em um projeto de pesquisa, pois, desse modo, os entrevistados ficarão mais encorajados a dar resposta mais abertas e honestas.

Neste trabalho foram disponibilizados questionários, conforme Apêndice VI, com a intenção de analisar o comportamento dos 155 contribuintes que se encontram, ou já se encontraram, em débito com a Fazenda Pública. Para tanto foram encaminhados, através de correio eletrônico, 152 questionários para alunos e tutores do CEDERJ. No total foram respondidos 155 questionários, sendo 36 por email, englobando as cidades do Rio de Janeiro, Volta Redonda e Bom Jesus de Itabapoana e 119 respondidos diretamente pelos contribuintes das cidades de Nova Iguaçu, Parati, Saquarema, Seropédica, Rio Claro e Mangaratiba, todos do Estado do Rio de Janeiro.

Quanto aos do Poder Judiciário, a pesquisa foi realizada com os Oficiais de Justiça Avaliadores que atuam na área de Execução Fiscal, uma vez que exercem suas atividades através do cumprimento de mandados judiciais, atuando, dessa maneira, de forma direta com os contribuintes que se encontram em débito com a Fazenda Pública.

Sendo assim, devido ao contato estreito com os devedores fiscais, é imprescindível que esses profissionais sejam convidados a fazer parte desse estudo, onde se procura analisar o porquê de a inadimplência sobre as receitas públicas atingir patamares significativos, e o recebimento dessas receitas em atraso atingirem valores quase que inexpressivos.

Dando continuidade ao trabalho de campo, utilizando ainda questionários, neste estudo procurou-se estimar as estruturas disponibilizadas pelas Prefeituras fluminenses, focando o desempenho desses entes públicos na arrecadação da Dívida Ativa.

Desse modo, procurando atender aos objetivos da presente pesquisa, foram encaminhados aos Procuradores Municipais de 70 (setenta) Prefeituras municipais do Estado do Rio de Janeiro, que disponibilizavam o endereço de correio eletrônico em seus sites, sendo que em 7 (sete) entregues de forma direta, e os demais por intermédio de endereços eletrônicos (emails) conseguidos através dos sites das Prefeituras, Questionários com Cartas de Apresentação onde constava que não seriam identificadas as Prefeituras envolvidas, conforme consta no apêndice III deste estudo, sendo respondidos por 6 (seis) entes municipais.

Em relação à aferição do desempenho dos Municípios fluminenses, procurou-se realizar comparação com a iniciativa privada. Para isto, buscou-se mensurar, utilizando como amostra 4 (quatro) entes municipais, a porcentagem de recuperação de valores em atraso, o tempo médio em que esses entes privados iniciam o processo de cobrança, ainda na forma administrativa, bem como o tempo médio em que ingressam na esfera jurídica.

A população escolhida, quanto à iniciativa privada, como objeto de estudo refere-se às Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento constantes na Divisão de Sistemas Cadastrais (DESIC), do Departamento de Monitoramento do Sistema Financeiro (DESIG), pertencente ao Banco Central do Brasil (BACEN), conforme veiculado no site<sup>53</sup> deste Órgão.

Na lista do DESIG, constam 405 (quatrocentos e cinco) Sociedades Corretoras e Distribuidoras de Títulos e Valores Mobiliários, Corretoras de Crédito, Financiamento e Investimento, de Câmbio, Agências de Fomento, entre outras. Entretanto, desse total, como o objeto da pesquisa foi analisar o comportamento das Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento, a população ficou limitada a 75 (setenta e cinco) empresas.

O questionário foi encaminhado para toda a população selecionada, via correio eletrônico, aos endereços constantes na lista da DESIG. A mensagem eletrônica seguiu acompanhada de uma carta de apresentação confeccionada para esse fim, conforme apêndice

---

<sup>53</sup> Banco Central do Brasil – Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?RELINST>>. Acesso em 15 set. 2012.

IV. Para a presente pesquisa foi utilizado aplicativo eletrônico de dados, denominado GoogleDocs, que não permite a identificação individual dos respondentes, para organizar as respostas do questionário. Para esta pesquisa, 07 (sete) empresas responderam os questionários.

Quanto ao Setor Público, a pesquisa ocorreu em quatro municípios (Seropédica, Paracambi, Paraty e Rio Claro) onde se analisou inscrições da dívida ativa de Prefeituras Municipais. Foram selecionadas, de forma aleatória, 95 (noventa e cinco) certidões desses municípios, já em fase de cobrança judicial.

Ainda na realização de trabalho de campo, foram encaminhados ofícios à Coordenadoria de Controle da Receita Pública (CCR), do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, onde se buscou averiguar quais são os procedimentos que as Prefeituras Municipais devem atender ao conceder remissão de receitas públicas, e quais são, caso ocorram, os principais erros praticados por esses entes públicos, na concessão dessa remissão.

Procurou-se, ainda, junto a CCR, analisar as arrecadações referentes à dívida ativa, efetuadas por essas Prefeituras, comparando o que é realizado através da cobrança administrativa com o que é arrecadado na fase judicial, bem como quais as espécies de tributos que apresentam maior grau de inadimplência por parte dos contribuintes.

Quanto à informação de quantos Prefeitos ou outros gestores municipais, responderam, ou respondem, por improbidade administrativa, pela má gestão da Dívida Ativa, foram encaminhados ofícios à Presidência do TJ/RJ, bem como ao Procurador Geral do MPE/RJ.

### **3.4 Limitações da pesquisa**

Cabe ressaltar que o objetivo na realização deste trabalho foi obter respostas do maior número possível de entrevistados. Entretanto, como se pôde verificar, ocorreram algumas limitações<sup>54</sup> na realização do trabalho de campo, quanto aos respondentes dos questionários.

O presente estudo foi realizado junto a procuradores municipais, empresas privadas cobradoras de crédito, servidores do Poder Judiciário que atuam diretamente com a cobrança

---

<sup>54</sup> Não foram atribuídas pela pesquisa e sim pelos entrevistados.

da dívida ativa, contribuintes que se encontram em débito com a Fazenda Pública e com a Coordenadoria de Controle da Receita Pública do TCE/RJ, com o intuito de se verificar a adoção de procedimentos que aperfeiçoem o controle de gestão sobre a dívida ativa

Ao ser elaborada a pesquisa de campo, através de questionários, percebeu-se que essas limitações surgiram, principalmente, por ser realizada na esfera local e por ser ano eleitoral municipal, o que gerou certa dúvida, nos entrevistados, quanto à possibilidade de esta pesquisa possuir algum teor político.

Vale destacar que, embasado nos ensinamentos de Collis (2005, p. 47), referente à ética na realização de uma pesquisa, onde é possível oferecer confidencialidade ou anonimato para praticantes de um projeto de pesquisa, após perceber resistência dos entrevistados em responder os questionários, preferiu-se utilizar carta de apresentação, encaminhadas às Prefeituras Municipais, bem como às Sociedades de crédito, onde constava que não seriam identificados individualmente os respondentes envolvidos, tanto no resumo geral, como na Dissertação.

Desse modo, das 92 Prefeituras Municipais do Estado do Rio de Janeiro, sendo que 70 (setenta) disponibilizavam o endereço de correio eletrônico em seus sites, 6 (seis) responderam o questionário que visava estimar as estruturas disponibilizadas pelas Prefeituras fluminenses, no desempenho da arrecadação da Dívida Ativa. Em relação às Sociedades de crédito, 7 (sete) encaminharam respostas ao questionário.

Quanto aos contribuintes que se encontravam, ou já se encontraram, em débito com a Fazenda Pública, além do receio inicial de uma possível natureza política da pesquisa, outra limitação foi convencer o entrevistado a assumir a situação de devedor da Fazenda Pública. Como ferramenta para amenizar esse segundo obstáculo, o autor deste estudo, por ocupar o Cargo de Oficial de Justiça do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, repassou os questionários, também, quando em cumprimento de mandados judiciais referentes à Execução Fiscal que, dessa maneira, envolvia diretamente devedores fiscais. Isto ocorreu na cidade de Seropédica/RJ.

Cabe mencionar que para tal artifício, repassar questionários junto ao cumprimento de mandados judiciais da dívida ativa, esta pesquisa teve o auxílio, totalmente espontâneo, de outros Oficiais de Justiça, que assim o fizeram nas cidades de Seropédica, Rio Claro, Paraty e Mangaratiba, todas do Estado do Rio de Janeiro.

Outra limitação encontrada ao longo deste trabalho se deu em relação a quantos Prefeitos, ou outros gestores municipais, responderam, ou respondem, por improbidade administrativa, pela má gestão da Dívida Ativa, uma vez que os Órgãos pesquisados, TJ/RJ e

MPE/RJ, informaram possuir somente dados estatísticos gerais acerca do assunto “improbidade administrativa”, não possuindo subsídios quanto ao número destas demandas que são contra prefeitos municipais e decorrentes de má gestão da Dívida Ativa.

Por fim, outra limitação ocorreu devido às inconsistências de dados oficiais encaminhados pelas Prefeituras Municipais ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, referente ao cumprimento da Deliberação 247/08.

## 4 ANÁLISE DE DADOS

Esta seção analisa os resultados das pesquisas que foram realizadas com Procuradores municipais, empresas privadas cobradoras de crédito, servidores do Poder Judiciário que atuam diretamente com a cobrança da dívida ativa, contribuintes que se encontram em débito com a fazenda pública e com a Coordenadoria do Controle da Receita Pública do TCE/RJ.

### 4.1 Comparação do Desempenho dos Entes Públicos com a iniciativa privada

Com a intenção de analisar o desempenho dos entes públicos municipais fluminenses, quanto à cobrança que realizam para reaver seus créditos, que indevida e temporariamente se encontram nas mãos dos contribuintes inadimplentes, procurou-se comparar, utilizando como amostra 4 (quatro) Prefeituras Municipais, a porcentagem de recuperação de valores em atraso, o tempo médio em que esses entes iniciam o processo de cobrança, ainda na forma administrativa, bem como o tempo médio em que ingressam na esfera jurídica, relacionando-o aos das entidades da iniciativa privada.

Quanto à questão levantada em relação à inadimplência, onde se questionou a porcentagem média de recuperação, de valores em atraso, que as Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento conseguem recuperar, cabe observar o gráfico 4 abaixo.

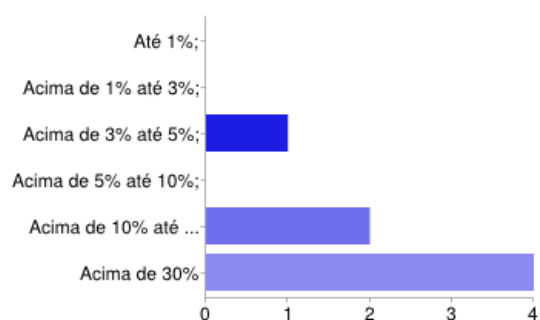


Gráfico 4 – Porcentagem de recuperação de créditos em atraso.  
Fonte: O autor desta dissertação, 2013.

Pode-se perceber que quatro Sociedades privadas, das sete respondentes, relataram que conseguem recuperar acima de 30% os valores em atraso. Outras duas responderam recuperar de 10% a 30%, e, outra, de 3% a 5%.



Quanto aos entes públicos municipais do Estado do Rio de Janeiro, conforme gráfico 03, página 77, percebe-se que recuperaram, de 2007 a 2010, em média, 1,369% do total do que poderia ser arrecadado.

A segunda pergunta procurou mensurar qual o tempo médio que a empresa utiliza para iniciar o processo de cobrança, ainda na esfera administrativa, conforme se observa no quadro seguinte.

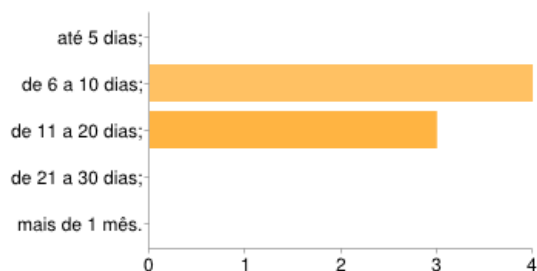


Gráfico 5 – Tempo médio para início da cobrança administrativa  
Fonte: O autor, 2013.

Ao detectarem que um cliente, pessoa física ou jurídica, deixou de honrar um compromisso financeiro, como atraso no pagamento de uma prestação, o tempo médio que as Sociedades afirmaram utilizar, para iniciar o processo de cobrança de seus créditos, ainda na esfera administrativa, não ultrapassa o prazo de 20 dias.

A terceira pergunta encaminhada às Sociedades, procurou analisar o tempo médio para o ingresso da cobrança na esfera judicial, após não lograrem êxito algum com a cobrança administrativa. As empresas apresentaram as seguintes respostas:

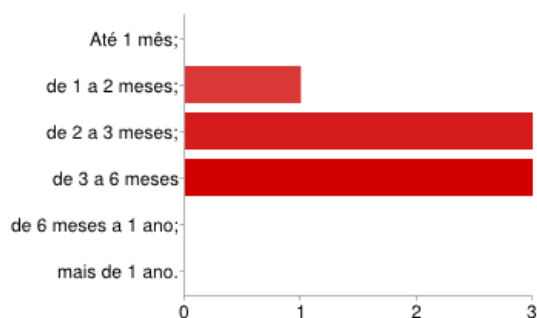


Gráfico 6 – Tempo médio para início da cobrança Judicial  
Fonte: O autor, 2013.

Caso o cliente não honre com sua obrigação, mesmo após ser procurado administrativamente pelas Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento, o tempo médio, para essas empresas transferirem o processo de cobrança para a esfera jurídica, variou de 1 a 6 meses. Cabe ressaltar que a data inicial é o início da inadimplência, e não o término da cobrança administrativa.

Já em relação aos dados obtidos através de pesquisa realizada nas Prefeituras Municipais de Rio Claro, Seropédica, Paracambi e Paraty onde foram analisadas inscrições em dívida ativa, cujas tabelas com os dados seguem no Apêndice I, pode-se extrair as seguintes informações:

Município de Paraty - dentre as vinte e cinco inscrições de dívida ativa, dos anos de 1993 a 2003, que deram origem a processos judiciais distribuídos entre 1999 a 2008, pode-se concluir que o tempo médio para inscrever o contribuinte devedor foi de 653,36 dias. Em relação ao tempo médio em que a Prefeitura Municipal utilizou para iniciar a cobrança através do Poder Judiciário, foi de 2047,40 dias, ou seja, 5,6 anos para iniciar a cobrança judicial, após o vencimento da dívida.

Município de Rio Claro - Vinte e cinco inscrições em dívida ativa, dos anos de 2004 a 2006, que originaram processos judiciais no ano de 2011, a média de tempo para inscrever o inadimplente foi de 255,76 dias, e o tempo médio em que a Prefeitura Municipal utilizou para iniciar a cobrança judiciária foi de 2486,48 dias, ou, 6,81 anos.

Município de Paracambi - Em vinte inscrições em dívida ativa, dos anos de 2002 a 2009, que originaram processos judiciais distribuídos entre os anos de 2006 a 2010, o tempo médio para inscrever o contribuinte devedor foi de 161,45 dias, enquanto que o tempo médio em que a Prefeitura Municipal utilizou para iniciar a cobrança judiciária foi de 1333,65 dias, ou melhor, 3,65 anos.

Município de Seropédica – vinte e cinco inscrições em dívida ativa, dos anos de 2007 a 2011, que indicaram que a Prefeitura Municipal utilizou o tempo médio, para a inscrição administrativa, de 381,56 dias e, para ingressar na esfera judicial, de 1150,12 dias, portanto 3,15 anos. Cabe ainda realçar que neste município existe direito de receber de um único contribuinte em atraso no valor, atualizado, de R\$42.137,14, cujo tempo de espera para inscrever em dívida ativa alcançou 1462 dias, 4,01 anos, conforme inscrição de dívida ativa de nº 127/11.

Para uma melhor visualização, segue o gráfico 7 com as informações referentes ao tempo médio, em dias, das quatro prefeituras analisadas.

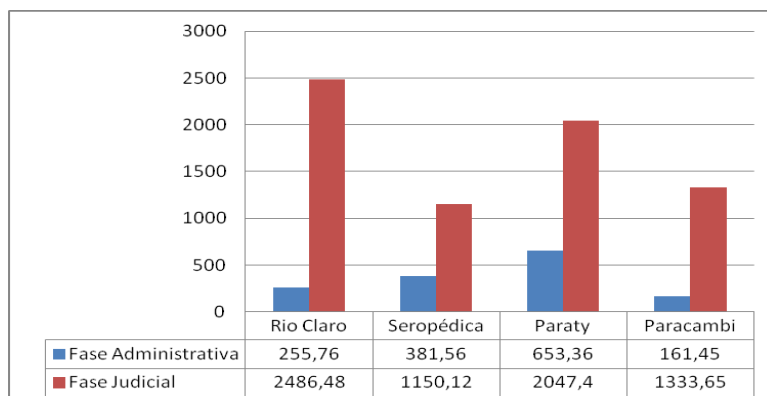


Gráfico 7 - Tempo médio, em dias, para iniciar a cobrança de créditos na fase administrativa e na judicial.  
Fonte: O autor desta dissertação, 2013.

Fazendo comparação entre as Prefeituras Municipais analisadas com as Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento, pode-se observar a tabela 2:

	Porcentagem de Recuperação	Tempo Médio para Iniciar Cobrança Administrativa	Tempo Médio para Iniciar Cobrança Judicial
Prefeituras Municipais	1,369% <sup>1</sup>	363,03dias <sup>2</sup>	1754,41 dias
SCFI	Acima de 30% <sup>3</sup>	até 20 dias	De 30 a 180 dias

Tabela 2: Prefeituras Municipais X Sociedades de Crédito

Fonte: O autor desta dissertação, 2013.

<sup>1</sup> - média de recebimento dos anos de 2007 a 2010, conforme gráfico 03, página 77;

<sup>2</sup> - tempo médio para inscrever em dívida ativa entre as 4 Prefeituras;

<sup>3</sup> - resposta apresentada pela maioria dos respondentes.

Preferiu-se utilizar a média de recuperação de créditos a receber de todas as Prefeituras municipais do Estado do Rio de Janeiro, que encaminharam seus dados à STN, uma vez que a Prefeitura de Paracambi, onde também se analisou as certidões de dívida ativa, informou que no ano de 2007 não havia algum valor a receber em seu Balanço Patrimonial.

Cabe ressaltar que nas Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento, a maior parte dos respondentes relataram recuperar acima de 30% dos créditos em atraso, enquanto que as Prefeituras fluminenses recuperaram, entre 2007 e 2010, a média irrisória de 1,369%.

Em relação ao tempo médio para iniciar a cobrança, a nível administrativo, as organizações do setor privado responderam que, no máximo, levam 20 dias para iniciar esse procedimento. As do setor público municipal, para inscrever em dívida ativa, levam em média 653,56 dias, portanto, quase dois anos. Quanto à última pergunta da pesquisa, estas utilizaram o prazo de quase cinco anos para ingressar na esfera jurídica, enquanto que as do setor privado, menos de seis meses.

Observação que merece ser destacada é quanto ao prazo para iniciar a cobrança a nível jurídico, que, conforme respostas, as Prefeituras Municipais informaram levar quase cinco anos. Este prazo, cinco anos, é o tempo limite, estabelecido na legislação, para não ocorrer a prescrição referente a essas cobranças. Ou seja, em que pese esse longínquo prazo, que muito prejudica o desempenho da arrecadação (pois quanto mais tempo leva para iniciar a cobrança, menores são as chances de se localizar o devedor, em decorrência de mudança de endereço, falência, falecimento, etc), os entes municipais estão praticando atos amparados pela legislação em vigor.

Corroborando com a relação direta entre o tempo para iniciar o processo judicial e a dificuldade para localizar o devedor, o IPEA<sup>55</sup>, em estudo realizado em 2011, afirma que o processo judicial de cobrança dos direitos a receber dos entes públicos é um ritual ao qual poucas ações sobrevivem. De acordo com o estudo, 40% dos processos de execução fiscal não vencem a sua etapa inicial, que consiste na citação, sendo que em 17,4% desses processos o devedor não é encontrado já em sua primeira fase. Dessa maneira, pode-se afirmar que em 43,5% das ações de execução fiscal o devedor não é encontrado pelo sistema judiciário.

O estudo do IPEA (2011) afirma, também, que quando não se localiza o devedor na primeira tentativa, as chances de que ele seja localizado posteriormente caem para pouco mais de um terço (34,8% dos casos).

Ainda se reportando ao IPEA (2011), em 45% dos casos dos processos de execução fiscal a baixa ocorre em virtude do pagamento integral da dívida, nos casos em que ocorre a citação pessoal, ou seja, quando se localiza o contribuinte devedor.

Sendo assim, é razoável afirmar que a localização do devedor é fundamental para o sucesso da Ação de cobrança da dívida ativa. Desse modo, o longínquo prazo utilizado pelas Prefeituras Municipais, para ingressarem com a cobrança na fase judicial, tem relação direta com a baixa taxa de sobrevivência desses processos, acarretando, dessa forma, perda de receitas públicas.

Por fim, é importante ressaltar que um argumento possível que justifique essa diferença exacerbada na atenção dispensada pelas Prefeituras Municipais, quanto ao tratamento da cobrança de valores a receber, em comparação com as Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento, que evidencia a diminuta atenção dos entes públicos municipais analisados em relação à cobrança da dívida ativa, é a ausência de leis mais rígidas,

---

<sup>55</sup> Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal - [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7872](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=7872) – acessado em 12/10/2012

que contribuam para um maior controle sobre a gestão da receita pública, e que possuam, entre outros requisitos, menores prazos para que esses entes se manifestem nas atividades de cobrança, inclusive, com penas que sejam aplicadas para que obriguem gestores públicos a exercerem suas atividades como se estivessem na iniciativa privada.

#### **4.2 Arrecadação a nível Administrativo e Judicial**

Com o resultado da pesquisa realizada junto à CCR<sup>56</sup> do TCE/RJ, extraídos da Deliberação 247/08, que dispõe sobre o encaminhamento de dados relativos à área da receita dos municípios do Estado do Rio de Janeiro, referente a informações sobre a Dívida Ativa Municipal, dos anos de 2009 a 2011, cabe inicialmente ressaltar que o processo resposta a esta pesquisa, de nº 028525-7/2012 daquele Órgão, ressaltou que em diversas auditorias realizadas pela CCR, foram verificadas incoerências quanto aos demonstrativos contábeis e os valores informados pelas municipalidades, o que se recomenda a veiculação dessa ressalva em conjunto com eventual divulgação dos dados constantes da Deliberação acima, conforme consta no Anexo III.

Sendo assim, os aspectos mais relevantes observados, respeitando a ressalva acima, oriundos dos dados encaminhados pelos Municípios fluminenses, ao TCE/RJ, em cumprimento à Deliberação 247/08, indicaram que entre as espécies de tributos que apresentam maior grau de arrecadação, na fase de cobrança da Dívida Ativa, o IPTU foi apontado como o principal tipo de dívida, conforme se observa no Apêndice II.

No ano de 2009, dos 80 municípios que atenderam à Deliberação 247/08, o total arrecadado da dívida ativa atingiu R\$ 239.433.613,90, sendo que o IPTU representou 77% desse valor total, ou seja, foram recolhidos aos cofres públicos R\$ 183.563.736,07 referente a essa espécie tributária.

No ano de 2010, com 82 municípios fluminenses, os dados apresentados por esses entes, em decorrência da Deliberação, indicaram que a receita total da dívida ativa alcançou R\$445.662.891,56, sendo que o IPTU contribuiu com R\$ 365.518.102,03, representando, portanto, 82% da arrecadação total. Já em 2011, onde apenas 63 municípios atenderam à

---

56 Cabe destacar a iniciativa da Coordenadoria de Controle da Receita (CCR), do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, ao instituir a Deliberação 247/08, que tem como objetivo manter banco de dados atualizado com informações sobre os sistemas de arrecadação e fiscalização dos municípios do RJ.

Deliberação do TCE/RJ, consta que o IPTU contribuiu com 73% do total arrecadado da dívida ativa.

Conforme já apontado<sup>57</sup> neste estudo, o IPTU é a espécie tributária que se destaca entre todas as outras, como a principal dívida dos contribuintes. Conforme Tristão (2003), até o ano de 2000, 644 cidades do Estado de São Paulo viram sua dívida ativa tributária alcançar R\$ 6 bilhões, sendo que 95% dela correspondiam ao IPTU.

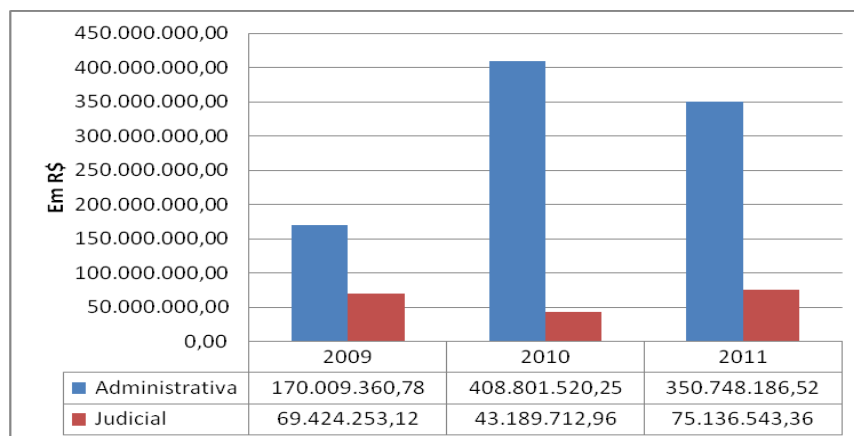
O intuito da pesquisa junto ao TCE foi de mensurar, o mais próximo possível à exatidão, o percentual de recebimento que o IPTU em atraso representa frente à dívida tributária dos entes municipais do Estado do Rio de Janeiro. Entretanto, conforme ressalva recomendada pelo TCE/RJ, devido ao comportamento das Prefeituras fluminenses, em não atender de forma íntegra à Deliberação desse Órgão, torna-se imprudente afirmar que os percentuais informados acima representam a realidade dos municípios do Rio de Janeiro.

Outra informação que este estudo levantou foi comparar a arrecadação, referente à Dívida Ativa, na fase administrativa dos municípios do Rio de Janeiro e o que é arrecadado, por esses entes, através do Poder Judiciário. Para atingir essa finalidade, o autor desta pesquisa recorreu, novamente, à Deliberação 247/08 do TCE/RJ.

De acordo com os dados encaminhados pelas Prefeituras, no ano de 2009, foram arrecadados, a nível administrativo, R\$ 170.009.360,78, sendo que a arrecadação através do Poder Judiciário atingiu as cifras de R\$ 69.424.253,12. Portanto, o Poder Judiciário, conforme informações veiculadas pelas Prefeituras, contribuiu com apenas 40,84% do total.

Em 2010, o serviço de cobrança realizado pelas Prefeituras, recuperou R\$ 408.801.520,25, enquanto que o Judiciário contribuiu com apenas R\$ 43.189.712,96. Conforme informações transmitidas pelas Prefeituras, o Poder Judiciário colaborou com apenas 10,84% do que foi arrecadado.

E, em 2011, as Prefeituras informaram ao TCE/RJ, através da Deliberação 247/08, terem arrecadado R\$ 425.884.729,88, e que o Poder Judiciário participou com R\$ 75.136.543,36, o que representa 21,42% da arrecadação da dívida ativa.



**Gráfico 8:** Arrecadação Administrativa X Judicial – 2009 a 2011

Fonte: Deliberação 247/08 TCE/RJ – adaptada pelo Autor desta dissertação

Mesmo sem levar em consideração a ressalva recomendada pelo TCE/RJ quanto aos valores informados pelas municipalidades, devido a incoerências verificadas por esse Órgão em auditorias realizadas junto às Prefeituras fluminenses, causa questionamento a baixa arrecadação realizada pelo Poder Judiciário, ainda que sua administração burocrática e formalista não o favoreça quanto a uma maior eficiência na prestação de serviços públicos. Essa discordância eventual sobre incoerência fica ainda mais acentuada quando se analisa relatório do CNJ, Justiça em Números – 2009<sup>58</sup>, referente ao Poder Judiciário Estadual, onde consta que naquele ano o TJ/RJ arrecadou de execução fiscal o total de R\$ 325.218.455, sendo que desses valores não consta o montante referente ao ITCMD<sup>59</sup>, que é um imposto estadual.

Mesmo que dentre o total arrecadado acima existam parcelas referentes a outros tributos estaduais, como o IPVA<sup>60</sup> e ICMS<sup>61</sup>, não é plausível aceitar (devido a fatores como maior proximidade do ente público municipal com o contribuinte devedor, o que facilita a sua localização; maior número de instalações municipais destinadas à Dívida Ativa, o que faz com que o devedor, quando provocado pelo Judiciário, não tenha que percorrer longo percurso para resolver suas pendências, sendo que isto nem sempre ocorre em relação ao governo do Estado do Rio de Janeiro, pois não possui instalações, com esse propósito, em todos os municípios fluminenses, entre outros motivos) que para os entes públicos municipais o TJRJ contribua com R\$ 69.424.253,12, o que representa apenas 21,2% de toda a arrecadação oriunda da execução fiscal.

<sup>58</sup> Justiça em Números – 2011, CNJ.- disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/eficiencia-modernizacao-e-transparencia/pj-justica-em-numeros/relatorios>>. acesso em 12 out. 2012.

<sup>59</sup> Imposto transmissão causa mortis e doação.

<sup>60</sup> Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores.

<sup>61</sup> imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação.

Ainda analisando a tabela “Arrecadação da dívida ativa - Valores informados pelos municípios - Deliberação TCE-RJ nº 247/08”, constante no Apêndice II, percebe-se que em 2009 vinte e nove Prefeituras relataram que não tiveram qualquer valor arrecadado a nível jurídico, o que não ocorreu de forma administrativa.

Essas informações das 29 (vinte e nove) Prefeituras, que, de certa forma, atenderam à Deliberação, de que não arrecadaram um único centavo oriundo da cobrança da dívida ativa, através do Poder Judiciário, ocorrem, possivelmente, devido a equívocos na distinção do que é angariado via cobrança administrativa ou judicial, ou, ainda, em decorrência da inércia da Prefeitura e do Poder Judiciário em realizar a cobrança.

Realçando a segunda presunção, em pesquisa realizada através do site do TJ/RJ referente ao Município de Carapebus/RJ, que informou não ter arrecadação judiciária em 2009, percebe-se, conforme Apêndice III, inúmeros processos de cobrança da dívida ativa iniciados em 2006, que estão paralisados desde 2007, e outros, de 2008, que se encontram sem movimentação desde 2009. Cabe ressaltar que, devido à morosidade da Poder Judiciário, como também da Prefeitura em não provocar esse Poder, em todos os processos constantes no Apêndice III os devedores ainda não foram provocados para honrarem com os seus deveres fazendários.

Vislumbra-se aqui a necessidade de análise, pelo Poder Judiciário, da aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes públicos, neste caso gestores municipais e do próprio judiciário, por praticarem, ou deixarem de praticar, atos que ofendam as regras da “boa administração”, ferindo, desse modo, o Princípio Constitucional da Moralidade Administrativa. São recursos públicos que deveriam ser aplicados junto à sociedade, representados em processos judiciais, que estão esquecidos, por esses agentes públicos, sem qualquer movimentação há quase 6 (seis) anos, para aqueles paralisados desde 2007, e, a 4 (quatro) anos, para os que se encontram inertes desde 2009.

Quanto a um possível entendimento de que os responsáveis pelas informações prestadas ao TCE/RJ não souberam distinguir quando o recurso é decorrente da cobrança administrativa ou judicial, um vez que os devedores, quando provocados pelo Judiciário, costumam procurar as Secretarias municipais para resolverem suas pendências, serve, se for este o motivo, de alerta para a necessidade de esses entes públicos possuírem servidores mais preparados para atuarem no controle sobre a gestão das receitas públicas. Assim, se existe a cobrança judicial, se houve a necessidade de se recorrer ao Poder Judiciário, é porque foram, ou deveriam ter sido, esgotadas todas as oportunidades para a quitação dos débitos fiscais a



nível administrativo. Portanto, após instaurado processo judicial para recuperar valores inscritos em dívida ativa, o que for arrecadado será sempre judicial.

As respostas, nenhuma arrecadação a nível jurídico, apareceram também nos anos de 2010 e 2011. Neste último ano, a Prefeitura Municipal de Varre e Sai informou ter arrecadado apenas R\$1,00 nas rubricas “IPTU”, “ISSQN”, “ITBI” e “TAXAS”, a nível administrativo, perfazendo, assim, o total de R\$4,00 referente à arrecadação de dívida ativa.

Por fim, é importante ressaltar que as incoerências, verificadas quanto aos valores informados pelas Prefeituras Municipais, acarretaram limitação desse estudo quanto à mensuração da porcentagem da espécie tributária que importa a principal dívida, no caso o IPTU, frente à dívida tributária dos entes municipais do Estado do Rio de Janeiro. Pelos mesmos motivos houve entrave para analisar de forma fidedigna o quanto é arrecadado administrativa e juridicamente.

#### **4.3 Procedimento acerca da Concessão de Renúncia de Receitas**

Para atingir o objetivo que visa identificar qual o correto procedimento para a concessão de renúncia de receitas, referente à Dívida Ativa, quanto aos contribuintes que manifestem precária situação econômica, e, quais os erros mais praticados pelas Prefeituras ao conceder esse benefício tributário, o presente estudo recorreu, novamente, à Coordenadoria de Controle de Receita, do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

A CCR respondeu que a remissão é forma de extinção do crédito tributário, na definição oferecida pelo Código Tributário Nacional, conforme preceitua seu artigo 156.

Dentre as hipóteses legais de remissão, encontra-se aquela fundamentada na situação econômica do sujeito passivo, conforme inciso I do artigo 172 do CTN.

O perdão que a Administração Pública concede ao contribuinte, inscrito em Dívida Ativa, que comprove não possuir recursos necessários para honrar com suas obrigações tributárias, sem comprometer sua situação econômica, é exemplo típico de remissão tributária.

De acordo com o artigo 172 do Código Tributário Nacional, Remissão é perdão da dívida, que se dá em circunstâncias previstas na lei, tais como valor diminuto da dívida, situação difícil que torna impossível ao sujeito passivo solver o débito, inconveniência do processamento da cobrança dado o alto custo não compensável com a quantia em cobrança,

entre outros. Não implica em perdoar a conduta ilícita, concretizada na infração penal, nem em perdoar a sanção aplicada ao contribuinte.

Continua a CCR informando que a remissão, relativa a impostos, taxas ou contribuições, com a superveniência da CF/88, só poderá ser concedida mediante lei específica, como se verifica no § 6º do artigo 150, com redação dada pela EC 03/93.

Em resposta a esta pesquisa, a CCR afirmou que através da realização de auditorias, pode constatar que impropriedades e irregularidades a remissões fundamentadas na situação econômica do sujeito passivo não são frequentes. Entretanto, é comum verificar a concessão de isenção nos casos em que as condições pessoais do contribuinte e/ou sua capacidade contributiva tornem oportuno e conveniente o benefício.

Por se tratar de um benefício tributário, da mesma forma que a remissão (quando concedida de forma não geral, trata-se de espécie de renúncia de receita), a isenção precisa de lei específica para sua concessão, bem como atender aos requisitos do artigo 14 da LRF.

A Coordenadoria citou exemplos de normas concessivas de isenção, coletados na legislação de municípios auditados pelo TCE/RJ, conforme segue abaixo:

Casimiro de Abreu (LM nº 223/93):

Art. 13. Estão isentos do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana:

[...]

VIII – quando único o imóvel que serve de residência ao cônjuge viúvo ou idoso com mais de 65 anos de idade, que comprove não ter meios de suportar despesas tributárias municipais, mediante requerimento instruído com documentos comprobatórios.

São Pedro d'Aldeia (LCM nº 26/01, com redação dada pelo LC nº 32/02):

Art. 14. Estão isentos do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana:

[...]

XII – o contribuinte com mais de sessenta anos, aposentado ou pensionista, com renda mensal total de até dois salários mínimos, titular exclusivo de um único imóvel, utilizado para sua residência, com área de até oitenta metros quadrados, persistindo o direito à isenção após o seu falecimento, desde que a unidade continue a servir de residência ao cônjuge supérstite e que seus ganhos mensais sejam iguais ou inferiores a dois salários mínimos.

Quissamã (LM nº 142/91):

Art. 14. Será concedida isenção do IPTU:

[...]

IX – fica isento todo contribuinte, pessoa física proprietário ou possuidor de um único imóvel cuja renda em conjunto com os demais membros de sua família seja de até três salários mínimos.

Por fim, a CCR informou que as impropriedades e irregularidades com maior incidência no que se refere à concessão de benefícios fiscais em geral são: a veiculação do benefício por meio de decreto e não de lei específica, conforme determinação Constitucional; ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, como determinado pela LRF; e,

descontrole quanto aos benefícios concedidos, como, por exemplo, a inexistência de registro elencando as concessões, falta de revisão periódica da manutenção das condições exigidas e ausência de processo administrativo autorizador. Conduas essas que ferem o Princípio da eficiência previsto no artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

#### **4.4 Pesquisa junto aos Órgãos Responsáveis e como o Judiciário vem, atualmente, tratando da Cobrança da Dívida Ativa**

Quanto à informação de quantos Prefeitos, ou outros gestores municipais, responderam, ou respondem, por improbidade administrativa, pela má gestão da Dívida Ativa, foram encaminhados ofícios à Presidência do TJ/RJ, bem como ao Procurador Geral do MPE/RJ.

Entretanto, os mencionados Órgãos informaram possuir somente dados estatísticos gerais acerca do assunto “improbidade administrativa”, não possuindo dados quanto ao número destas demandas que são contra prefeitos municipais e decorrentes de má gestão da Dívida Ativa.

No que tange as metas traçadas pelo Conselho Nacional de Justiça referente à execução fiscal, mesmo não estando diretamente voltadas para o aumento da arrecadação com a dívida ativa, e, sim, com a redução dos gastos públicos, uma vez que não há determinação desse Órgão para que os Tribunais visem o aumento da arrecadação, somente para a redução do estoque de ações dessa natureza, a presente pesquisa pode observar que apesar de não ter conseguido reduzir seu acervo cartorário em 2011, os esforços direcionados para essa finalidade, pelo TJ/RJ, já repercutem de forma positiva para a sociedade, eis que a arrecadação oriunda da dívida ativa vem alcançando aumentos significativos desde a implantação da “META 3” pelo CNJ, em 2010, conforme se observa no gráfico abaixo.

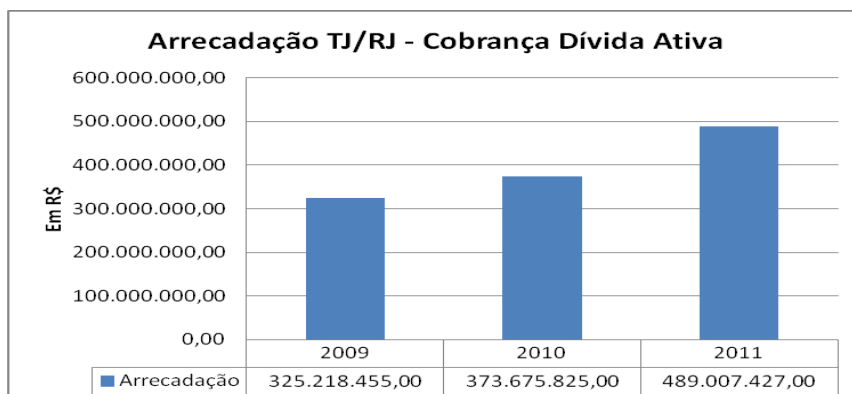


Gráfico 9 – Arrecadação do TJRJ após a implantação do META 3.  
 Fonte: CNJ – adaptado pelo autor desta dissertação

Em 2009 a arrecadação do TJ/RJ, oriunda de execução fiscal, atingiu R\$ 325.218.455,00. Em 2010, no primeiro ano após a implantação do “META 3”, houve um incremento de 14,90% na arrecadação, pulando para R\$ 373.675.825,00. E, em 2011, o aumento da arrecadação foi mais significativo, atingindo 50,36% em relação a 2009, quando alcançou o montante de R\$ 489.007.427,00.

#### 4.5 Pesquisa Realizada Junto à Sociedade

Através dos 155 questionários respondidos, do total de 500 impressos, onde se tentou saber como na vida dos contribuintes, que se encontram ou já se encontraram em débito com a Fazenda Pública, a execução fiscal tem funcionado, e os motivos que os levam a atrasar ou a não pagarem às cobranças tributárias e não tributárias municipais, a presente pesquisa apontou, como aspectos mais importantes, os seguintes:

Quanto aos motivos que os contribuintes acreditam que ocasionaram atrasos, ou mesmo o não pagamento, das obrigações junto às Prefeituras, como o IPTU, os que apresentaram maiores evidências foram a ausência de melhoria na cidade, seguido pela cobrança do IPTU não vir no nome do atual responsável pelo imóvel, e, a necessidade dos contribuintes de pagar despesas pessoais e não sobrar recurso para pagamento de tributos.

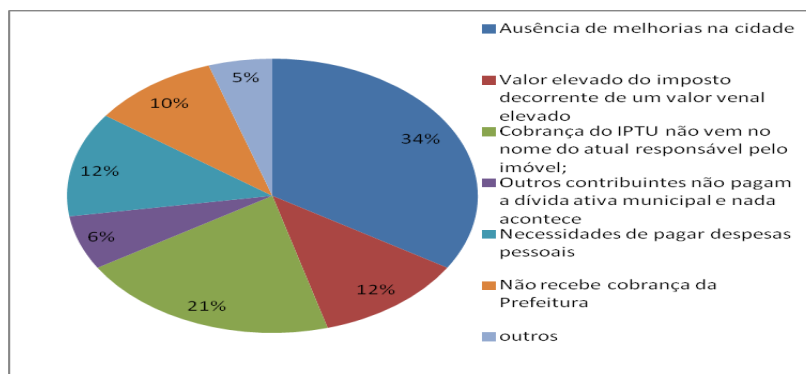


Gráfico 10 – Principais motivos que ocasionaram o atraso ou o não pagamento das obrigações tributárias e não Tributárias

Fonte: O autor desta dissertação, 2013.

Sendo os motivos do atraso, ou da inadimplência, a ausência de melhoria na cidade, os contribuintes apontaram como as mais necessárias em seus Bairros: saúde, saneamento básico e pavimentação asfáltica.

Percebeu-se, também, que 34,83% do montante dos entrevistados afirmaram já ter procurado a Prefeitura com a finalidade de regularizar seus débitos, sendo que 11,61% relataram não ter conseguido atendimento. Dos que procuraram o Setor referente à dívida ativa na Prefeitura e conseguiram ser atendidos, 45,07% classificaram o atendimento feito pelo ente municipal como “Bom”.

O aspecto mais importante, observado pelas respostas dos contribuintes, foi o fato de afirmarem que em nenhum momento foram procurados por algum servidor da Prefeitura municipal, em seus endereços, com o intuito de orientá-los sobre como resolver dívidas com esse ente político. Portanto, dos 155 contribuintes, todos afirmaram nunca terem recebido alguma visita da Prefeitura para resolver a pendência fiscal.

Outro entendimento que se pode extrair das repostas acima apresentadas pelos munícipes, é que o primeiro contato que recebem, em decorrência da pendência com a Fazenda Pública municipal, ocorre através do Poder Judiciário, normalmente, por Oficial de Justiça.

Ainda dos 155 respondentes, 81,30% informaram acreditar que se houvesse alguma visita municipal, a dívida com a Prefeitura teria sido melhor resolvida. Dos devedores, 14,83% afirmaram que, no período em que estiveram em atraso, receberam carta da Procuradoria de seu Município, Seropédica e Rio de Janeiro, com a finalidade de se resolver o débito através da cobrança amigável.

Em relação à possibilidade de a cobrança da dívida ativa acarretar, na esfera judicial, penhora dos bens dos devedores, inclusive do único imóvel residencial<sup>62</sup>, 88,40% dos entrevistados informaram desconhecer essa possibilidade.

#### **4.6 Pesquisa realizada junto aos Servidores do TJ/RJ que atuam diretamente sobre a cobrança da dívida ativa**

Ao pesquisar junto aos Oficiais de Justiça do TJ/RJ, que são os servidores do Judiciário que atuam diretamente na cobrança judicial da dívida ativa, e a quem compete, conforme Lopes<sup>63</sup> (2009, p. 211), “medidas das mais importantes em executivos fiscais, como citação, arresto, penhora e avaliação de bens, registro da constrição e intimações em geral, cuja procrastinação acabaria por pulverizar a celeridade pretendida na cobrança do crédito público”, o presente estudo diagnosticou como as informações mais relevantes, as seguintes:

Dentre os Oficiais de Justiça<sup>64</sup>, foram encaminhados 361 questionários, sendo que 54 afirmaram atuar na cobrança da dívida ativa, contribuindo para a presente pesquisa. Pode-se perceber que todos os respondentes estão em atividade no TJ/RJ há mais de cinco anos, sendo que 39 são ocupantes do cargo por mais de uma década.

Quando informaram realizar cursos de aperfeiçoamento e capacitação, oferecido pelo próprio TJ/RJ, através da Escola de Administração Judiciária (ESAJ), apenas 5,55% dos entrevistados relatam já ter realizado algum curso voltado para a área de execução fiscal. Não obstante, não souberam informar qual foi o último ano que realizaram o curso, bem como qual o ano que o TJ/RJ disponibilizou pela última vez.

A informação que mais chama a atenção, na presente pesquisa, está relacionada aos cursos oferecidos pelo TJ/RJ aos Oficiais de Justiça. Verifica-se, pelos resultados, que os cursos disponibilizados pelo TJ/RJ em sua maioria são para a área Cível, com 41 respostas, seguido pelos de relação de consumo, 28, criminais, com 25, família, 17, Juizados Especiais com 19 respostas, Outras Áreas, com 18, e, em último, com apenas 3, o de execução fiscal.

---

<sup>62</sup> Artigo 3º, IV, Lei. 8.009/90

<sup>63</sup> Mauro Luis Rocha Lopes – Juiz Federal/TRF2 – Ex-Procurador da Fazenda Nacional - Autor da Obra: Processo Judicial Tributário – Execução Fiscal e Tributária.

<sup>64</sup> Quanto ao nível de instrução, os respondentes afirmaram possuir pelo menos nível superior, sendo que cerca de 28% possuem especialização. A formação jurídica, por ser exigência do cargo, aparece em todas as respostas, enquanto que formação contábil apareceu em cerca de 7,5% dos respondentes. Assim, percebe-se que nesta porcentagem de respondentes, além da formação jurídica, possuem, também, em Ciências Contábeis.

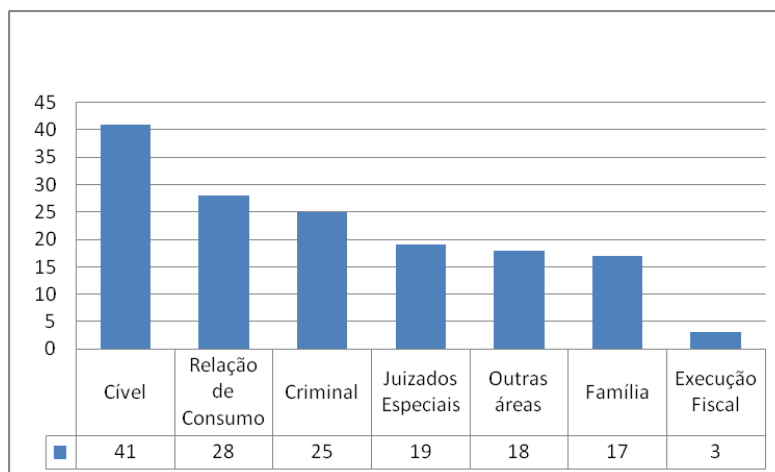


Gráfico 11 - Cursos oferecidos pelo TJ/RJ aos Oficiais de Justiça  
 Fonte: O autor desta dissertação, 2013.

Tal realidade revela-se um paradoxo, pois as informações veiculadas pelo próprio TJ/RJ<sup>65</sup> são de que cerca de 56% de todo o seu acervo cartorário é composto por processos de cobrança do crédito público. Em 2012, eram 4.943.184 ações de um acervo de 8.841.307. Entretanto, entre os cursos que oferecem aos Oficiais de Justiça, servidores que atuam de forma direta com os contribuintes que se encontram em débito com a Fazenda Pública, o que se encontra em último lugar são exatamente os de execução fiscal.

Uma explicação para esse contrassenso seria a adoção, ainda, de uma administração burocrática (inexistência de cogestão, onde quem toma decisões é aquele que ocupa o posto hierárquico mais alto, sendo que os demais servidores - para esta inadequada forma de administração para o contexto institucional contemporâneo - são apenas cumpridores de tarefas, não raciocinando para executá-las, portanto, não há a necessidade de treiná-los) por parte desse Órgão.

Ao longo deste trabalho verificou-se o esforço empreendido pelo TJ/RJ em reduzir o estoque de processos referentes à dívida ativa, em atenção às metas traçadas pelo CNJ. Foram reuniões, palestras, seminários, enfim, iniciativas com o objetivo de debater e aprimorar políticas públicas na área fiscal. Percebeu-se, também, que, reforçando sua característica burocrática, em nenhum momento o TJ/RJ procurou incluir na discussão, sobre esse tema, os servidores desse Órgão que atuam diretamente com os devedores da Fazenda Pública; os Oficiais de Justiça.

Faz-se necessário, dessa maneira, que o Poder Judiciário quebre antigos paradigmas históricos herdados de uma administração burocrática onde os operários/servidores eram

<sup>65</sup> Presidente do TJ reúne prefeitos para tentar diminuir acervo de executivos fiscais - disponível em: <<http://portaltj.tjrj.jus.br/web/guest/home/-/noticias/visualizar/75404>>. acesso em 12 out. 2012

vistos apenas como parte da engrenagem, pois hoje, conforme ensina a literatura, só se alcança os objetivos da qualidade e produtividade através de discussões e troca de experiências entre os funcionários que atuam no chão de fábrica/Servidores (aqueles que trabalham diretamente com a produção) e a alta direção/magistrados. Ignorar isso, na atual conjuntura, é sinônimo de perda de eficiência.

No que se refere à necessidade de informar com mais clareza os devedores do crédito público acerca de como funciona e o que acarreta a inscrição da dívida ativa, a presente pesquisa procurou analisar se os Oficiais de Justiça, quando em diligência, encaminham algum documento, a esses devedores, com essa finalidade.

Pelas respostas, pode-se verificar que cerca de 95% desses servidores já entregaram “cartas” do TJ/RJ endereçadas a testemunhas, informando sobre a importância e os direitos e deveres dessas pessoas. Cabe mencionar que essas testemunhas não são os devedores da Fazenda Pública, então, conclui-se, que as “cartas” não possuem o escopo de informar as consequências da inscrição em dívida ativa.

Quanto a alguma “carta” do TJ/RJ que informe aos devedores do crédito público os seus direitos, deveres e as possíveis consequências, como a possibilidade de parcelamento de dívida, de ser realizada a penhora *on line* e de seu imóvel, apenas 3,70% afirmaram ter cumprido diligências de Execução Fiscal, com mandados acompanhados de “cartas” com essa finalidade.

Percebe-se, assim, que o Judiciário fluminense não envia “cartas”, semelhantes às encaminhadas a outras áreas jurídicas, com a finalidade de propiciar mais clareza aos devedores do crédito público, acerca de como funciona e o que acarreta a inscrição da dívida ativa.

Outro aspecto relevante apontado na pesquisa se refere ao caso de o Oficial de Justiça verificar, no cumprimento de diligência de citação, que o atual responsável do imóvel não é o citando, e, desse modo, como deve proceder.

As respostas apontaram, conforme gráfico 12, que cerca de 7,5% afirmaram que citam o atual responsável; outros 7,5% também alegaram que levantam dúvidas e devolvem o mandado sem a citação; 61,11%, que devolvem o mandado sem proceder a citação, mas que identificam o atual responsável, informando seu nome na certidão; Outros 22,22% que devolvem o mandado sem proceder a citação, mas qualificando o atual responsável, informando na certidão, além do nome, o seu número de R.G.<sup>66</sup>, C.P.F.<sup>67</sup> e há quanto tempo

---

<sup>66</sup> Registro Geral

<sup>67</sup> Cadastro de Pessoa Física



reside no imóvel; Por fim, um respondente relatou adotar outro procedimento, não especificado.

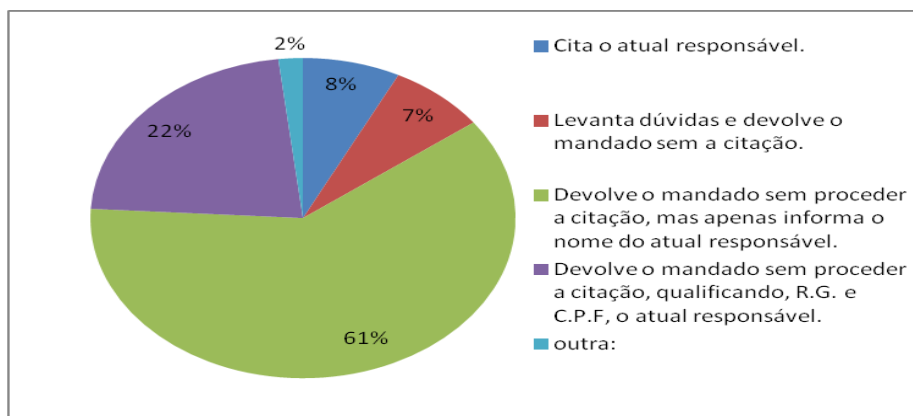


Gráfico 12 – Procedimento adotado pelo Oficial de Justiça quando verifica que o atual morador do imóvel não é o citando.

Fonte: O autor desta dissertação, 2013.

Dessas respostas podem-se extrair duas informações relevantes: a primeira indica que os comportamentos diferentes adotados pelos Oficiais de Justiça, quando verificam que o citando não é o atual responsável pelo imóvel, realça a necessidade de padronização de atitudes. Essa padronização deveria ser acertada pelo TJ/RJ através de cursos da ESAJ<sup>68</sup>, voltados exclusivamente para a Execução Fiscal, o que, conforme já discutido nesta pesquisa, são praticamente inexistentes.

A segunda informação se refere ao fato que 83,33% dos respondentes realizam a identificação do atual responsável do imóvel. Ou seja, realizam exatamente o recadastramento imobiliário para a Prefeitura Municipal.

Portanto, é mais uma obrigatoriedade da Prefeitura Municipal (como a cobrança da dívida ativa, que deveria ter sido realizada em nível administrativo) que é, simplesmente, transferida ao Poder Judiciário.

Em relação à participação dos entes municipais no cumprimento de diligências de Execução Fiscal, através de auxílio aos Oficiais de Justiça no cumprimento de alguma diligência, 77,78% desses servidores afirmaram nunca terem sido procurados. Novamente, de forma geral, realça-se a costumeira ausência de interesse dos entes municipais em melhor atuarem nesse procedimento de cobrança da dívida ativa.

Pelas informações obtidas na pesquisa junto aos Oficiais de Justiça, percebe-se que se trata de uma mão de obra qualificada e, de certa forma, experiente, mas que não é aproveitada na discussão referente à gestão da dívida ativa. Quanto ao treinamento, verifica-

<sup>68</sup> Escola de Administração Judiciária do TJ/RJ

se que o TJ/RJ pouco oferece, a esses servidores, no que se refere à Execução Fiscal, apesar de sua importância na atuação dessas Ações e ao gigantesco acervo cartorário dessa natureza. Percebe-se, também, que, novamente, o Judiciário, agora através dos Oficiais de Justiça, acaba realizando atividades inerentes às Prefeituras Municipais, como o recadastramento imobiliário.

#### **4.7 Pesquisa realizada junto às Prefeituras**

A presente seção analisa os resultados das pesquisas que foram realizadas em prefeituras fluminenses, com o intuito de visualizar a estrutura disponibilizada pelos entes municipais referentes à cobrança da dívida ativa.

No que tange às Prefeituras, o presente estudo abrangeu seis entes municipais, sendo três na Região Metropolitana, duas na Região da Costa Verde e uma na Região do Médio Paraíba, e apresentou como principais aspectos:

Quanto ao prazo médio de duração de um processo de cobrança de Dívida Ativa, na fase administrativa, duas Prefeituras relataram ser de até um ano, outras duas de 2 a 3 anos, outra de 4 a 5 anos, e, por fim, a sexta Prefeitura informou não possuir dados para responder essa questão.

Quanto à duração do processo a nível judicial, 50% das Prefeituras respondentes, relataram que o tempo médio supera cinco anos. Uma Prefeitura informou não ter subsídios para responder essa questão.

A informação que apresentou maior destaque na presente pesquisa tem relação com a iniciativa do Contribuinte devedor em procurar à Prefeitura Municipal, quando provocado juridicamente, para resolver sua pendência fiscal. Numa escala de 1 a 7 (onde 1 é igual a nunca, e 7 é igual a sempre), 50% dos entrevistados informaram que quase sempre, “6”, o inadimplente procura a Prefeitura, quando provocado pelo Judiciário. Outros 50% dos respondentes, relataram, ao escolher a resposta “4”, que os devedores normalmente comparecem.

Outra informação de realce se refere ao prazo médio em que as Prefeituras realizam cadastro imobiliário, uma vez que se pode verificar que 66,67% dos entes entrevistados afirmaram não realizar esse serviço. A realização a cada dois anos foi respondida por 16,67% das respondentes, e, a cada três anos, também por 16,67% das Prefeituras.

Portanto, mesmo com a imperiosa necessidade de os entes públicos manterem cadastro imobiliário atualizado, pois, caso o sujeito passivo cadastrado não seja o correto, a inscrição da certidão da dívida ativa e o seu consequente processo de cobrança serão declarados nulos, jogando-se por terra todo o dispendioso trabalho em realizar tais atividades, apenas 33,33% dos respondentes alegaram realizar esse serviço.

A pesquisa apontou ainda que 50% dos entes entrevistados afirmaram oferecer biblioteca tributária, bem como treinamento especificamente sobre execução fiscal, aos servidores que atuam na cobrança da Dívida Ativa.

Verifica-se, também, que 50% dos respondentes afirmaram não existir alguma lei municipal que estimule os contribuintes a pagarem suas obrigações tributárias, como o desconto progressivo.

Pelo exposto, com base nos aspectos mais relevantes da presente pesquisa, percebe-se que quando o contribuinte inadimplente é provocado para honrar suas obrigações junto à Fazenda Pública, o mesmo tem o comportamento de se dirigir à Prefeitura com essa finalidade. Englobando dados da pesquisa realizada junto à sociedade, onde todos os inadimplentes relataram nunca terem recebidos visitas de servidores municipais para iniciar a cobrança administrativa, percebe-se, desse modo, que o primeiro contato dos inadimplentes com o Poder Público, no que se refere à cobrança da dívida ativa, ocorre apenas em nível judicial.

## 5 CONCLUSÃO

A abordagem sobre a dívida ativa, onde se pretendeu evidenciar o controle de gestão sobre a arrecadação de receitas públicas, no propósito de se aumentar a arrecadação de recursos públicos, tanto na esfera administrativa como na judicial, e, conseqüentemente, a diminuição da quantidade de ações de execução fiscal, presume-se alcançado, sendo que algumas considerações serão a seguir apresentadas.

Ao que se refere ao Poder Executivo Municipal, a hipótese endereçada a estes entes demonstrou solucionar o problema de pesquisa, uma vez que este trabalho sugere instituição de lei de âmbito nacional que determine a criação de Órgãos Municipais para trabalharem exclusivamente com o Controle da Receita Pública, em especial, com a cobrança da dívida ativa, contribuindo, desse modo, não apenas para uma melhor gestão sobre arrecadação municipal, mas também para mudança cultural da Administração Pública brasileira, que muita ênfase despende ao Controle da Despesa Pública, criando Órgãos para esse fim (CGU, TCU, Tribunais de Contas Estaduais e, inclusive, Tribunais de Contas Municipais), e pouco se volta à Gestão da Receita Pública.

Esse Órgão municipal funcionaria, inclusive, como um mecanismo prévio na área administrativa, que impediria que as cobranças de dívida ativa fossem encaminhadas diretamente à Justiça, contribuindo, dessa maneira, para aliviar o Poder Judiciário.

A nova legislação elencaria outros deveres às Prefeituras municipais, não as limitando apenas aos requisitos da CDA, previstos na Lei 6830/80, para poderem recorrer ao judiciário, fazendo-as comprovar, assim, que de fato foram esgotadas todas as oportunidades para a quitação dos débitos fiscais a nível administrativo. Seguem algumas sugestões como requisitos para que os entes municipais possam recorrer ao Judiciário:

- A expedição de certidão no local do imóvel, no caso de cobrança do IPTU, por Servidor pertencente ao Órgão municipal, informando a qualificação do responsável pelo bem objeto da dívida;
- O envio dos nomes de devedores inscritos em dívida ativa aos Cartórios de Protestos;
- Menores prazos para iniciar a cobrança administrativa e judicial.

Devido à relevância de se controlar a Receita Pública, especialmente a cobrança da Dívida Ativa, o Órgão municipal sugerido por esta pesquisa deve possuir características semelhantes aos Órgãos de Controle interno, como, entre outras, seus gestores serem "responsáveis solidários" por quaisquer desvios que, por ventura, venha causar prejuízo ao

erário municipal; o dever de comunicar ao Ministério Público qualquer irregularidade que for encontrada; deve ser dotado de autonomia e independência dentro do Poder, reportando-se, tão somente, ao dirigente máximo do órgão, no caso o Prefeito Municipal.

Em relação às atribuições, o Órgão municipal, por tratar exclusivamente da Receita Pública, possuiria maior disponibilidade para melhor administrar as receitas da competência municipal, em especial as tributárias, o que contribuiria para diminuir a dependência desses entes das transferências de recursos da União e dos Estados.

Também passaria a centralizar a concessão de renúncia de receitas, atendendo as regras traçadas pela legislação, e, assim, melhor estimaria os impactos desses benefícios tributários sobre as receitas previstas, bem como, garantiria, desse modo, a transparência que se exige de uma gestão fiscal responsável. Outra característica, que seria decorrente da centralização dessa função, é a maior facilidade de se identificar os responsáveis por quaisquer irregularidades praticadas na concessão desse benefício.

Quanto à gestão da cobrança dívida ativa, que seria a atribuição precípua desse Órgão, deve possuir um nível de efetividade que faça incutir na sociedade que a obrigação de honrar dívidas com o Fisco realmente existe e acarreta consequências, caso não ocorra no momento previsto.

Em relação ao quadro de servidores, com a finalidade de salvaguardar esse Órgão de injunção política ou de nomeações e remoções indesejadas, sugere-se que seu Quadro de servidores seja composto somente por profissionais selecionados, através de concurso público, para atuarem exclusivamente nesse Órgão.

Recomenda-se, também, que, em analogia aos Cartórios judiciais, seja composto por servidores que atuem internamente, exercendo atividades relacionadas com serviços de cartório, de natureza administrativa, envolvendo, entre outras atribuições, o envio de cartas comunicando o atraso do pagamento e suas consequências e, independente do valor da dívida, o encaminhamento dos nomes de devedores inscritos em dívida ativa aos Cartórios de Protestos. E que seja composto, inclusive, por servidores que trabalhem externamente, que, além da atribuição de localizar devedores e esclarecê-los como funciona e o que acarreta a cobrança da dívida ativa, passem a desempenhar a função de realizar a atualização periódica dos cadastros imobiliários dos municípios.

Sugere-se, também, que esses servidores sejam remunerados com Gratificação de Desempenho, com a finalidade de estimular o crescimento da arrecadação da dívida ativa em nível administrativo. Quanto maior for a arrecadação da dívida ativa, antes de propositura da Ação judicial, maior a remuneração desses servidores.

Para os servidores desse Órgão, será preciso realizar reciclagens permanentes, para estarem atualizados com as novidades trazidas pela administração pública. Como forma de combater a escassez de escola de servidores, e por terem interesse direto na melhor gestão (efetividade) desses Órgãos, recomenda-se ao Judiciário, bem como TCE e MP, que ofereçam cursos ligados estritamente à natureza desses Órgãos.

Quanto ao Poder Judiciário, ao incluí-lo na discussão que se refere ao aperfeiçoamento do controle de gestão sobre a dívida ativa, por esse Órgão ter intensa relação com a arrecadação de recursos públicos para a Administração Pública Brasileira, através da Execução Fiscal, em relação às duas hipóteses apresentadas neste trabalho, relacionadas a esse Poder, o presente trabalho concluiu que aquela se refere à aplicação da lei de improbidade administrativa deve ser implantada de forma imediata, eis que alcançaria resultado em menor prazo.

Desse modo, quanto à aplicabilidade do controle judicial, para uma maior efetividade na Gestão da dívida ativa, a Lei de Improbidade Administrativa, considerada, por alguns estudiosos, como o maior instrumento da República Brasileira, é uma importante ferramenta a ser aplicada sobre os atos dos agentes públicos - Secretários municipais, Prefeitos e do próprio judiciário - que causem perdas patrimoniais aos municípios, na gestão da Dívida Ativa, bem como deve ser aplicada aos que deixarem de aplicá-las, pois, não apurar improbidade administrativa, é improbidade!

Sendo assim, como forma de estimular, de forma imediata, os agentes públicos a realizarem a cobrança administrativa da dívida ativa com parâmetros mais próximo das regras de boa administração, aumentando, de tal modo, o recebimento dessa receita pública, com a consequente diminuição de seu estoque patrimonial, e, inclusive, com a diminuição de novas Ações de Execução Fiscal, sugere-se que o Judiciário, em parceria do MP/RJ e do TCE/RJ, passe a tratar a Lei de Improbidade Administrativa não mais como um desafio, ou como a “Ação do Futuro”, mas, fazer essa Lei produzir os efeitos que a sociedade brasileira precisa.

Em relação à segunda hipótese direcionada ao Judiciário, que se refere à desburocratização desse Poder, que também demonstrou cumprir sua finalidade, ou seja, a solução do problema de pesquisa, o presente trabalho evidenciou que o Judiciário, no que tange suas características gerenciais, ainda se encontra abraçado com o modelo de administração burocrático, considerado inadequado para o contexto institucional contemporâneo, por sua ineficiência, morosidade, inexistência de cogestão, resistência às mudanças, privilégio do cumprimento de tarefas em detrimento da obtenção dos resultados,

excesso de formalismo, dificuldades no atendimento a clientes/cidadãos e, ainda, não voltado para o controle da receita pública.

Mesmo que essas questões burocráticas estejam relacionadas à estrutura organizacional administrativa do Judiciário, sendo, portanto, de difícil alteração em curto prazo, a presente pesquisa aponta como procedimentos a serem utilizados pelo Judiciário, para que este Poder aperfeiçoe seu controle de gestão sobre a Dívida Ativa, os seguintes:

- Adotar a descentralização administrativa, realizada através da delegação de autoridade para os servidores, como forma de diminuir a intensa carga de trabalho dos gestores/magistrados, seguindo, o pressuposto da confiança limitada e não aquela onde predomina a desconfiança total na relação entre magistrados e servidores;
- Formular sua organização com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal, onde se possa existir discussão e troca de experiências entre magistrados e servidores, em especial os Oficiais de Justiça.
- Fornecimento de cursos regulares de execução fiscal, como forma de aperfeiçoamento e qualificação, aos Oficiais de Justiça, e de Gestão Empresarial aos magistrados, eis que são esses profissionais que realizam a administração dos Cartórios Judiciais, inclusive, como não poderia deixar de ser, os de Execução Fiscal. Quanto maior for o nível de gerência exercido pelo magistrado no Órgão, mais específico deve ser o curso de Gestão Empresarial.

Por fim, quanto à participação do Judiciário na Gestão da Dívida Ativa, este trabalho também sugere a esse Poder o encaminhamento de “cartas” junto aos mandados de execução fiscal, onde se possa esclarecer a sociedade, entre outras informações, as consequências da inscrição em Dívida Ativa, os direitos e deveres dos inadimplentes fiscais, e, inclusive, com o intuito de arrefecer os efeitos políticos sobre a cobrança do crédito público, a obrigatoriedade legal de Prefeitos em realizar tais procedimentos, sob pena de terem que responder por improbidade administrativa.

Concluindo a presente pesquisa, que não teve por finalidade esgotar o tema, sugere-se a realização de outros trabalhos acadêmicos que, como este, contribuam para aperfeiçoar o Controle da Receita Pública, especialmente sobre a dívida ativa, com o propósito de se preencher a lacuna existente, devido a escassez de pesquisas na literatura científica sobre esse assunto.

## REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, Marcelo; VICENTE Paulo. *Direito Administrativo Descomplicado*. 18. ed. São Paulo: Método, 2010.
- ALMEIDA, Edvaldo Nilo. *Direito Tributário*. t.1. 2. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2012.
- ANGÉLICO, João. *Contabilidade Pública*. São Paulo: Atlas, 1985.
- AUSCH, Sandor. *As 1945-1946 évi infláció és estabilizáció*. Budapeste: Kossuth Konyvkiadó, 1958.
- BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. Rio de Janeiro: Forense, 2010.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.
- BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Princípios Gerais de Direito Administrativo*. v. 1, 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.
- BARBIERI, Ana Rita; HORTALE, Virginia Alonso. Relações entre regulação e controle na reforma administrativa e suas implicações no sistema de saúde brasileiro. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: v.36, n.2, 2002.
- BARROS, Guilherme Freire de Melo. *Poder Público em Juízo para Concursos*. Salvador: Editora JusPodivm, 2011.
- BARROSO, Luiz Felizardo. A Resolução 33 do Senado e a Dívida Ativa. *Valor Econômico*, São Paulo, 02 out. 2006. Disponível em: <<http://www.valoronline.com.br>> Acesso em: 11 nov. 2012.
- BARZELAY, Michael. *Breaking through bureaucracy: a new vision for managing in government*. Berkeley: University of California Press, 1992.
- BERGUE, Sandro Trescastro. *Gestão de pessoas em organizações públicas*. Caxias do Sul: Educ, 2005.
- BORBA, Claudio. *Direito Tributário*. 13. ed. Rio de Janeiro: Editora Impetus, 2003.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.
- \_\_\_\_\_. Lei 5172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, estados e Municípios. Brasília, DF. Disponível em: Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm). Acesso em: 1 mar. 2012;
- \_\_\_\_\_. 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. Brasília, 1964;



\_\_\_\_\_. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Código Tributário Nacional. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 1993.

\_\_\_\_\_. Manual da receita nacional: aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios/Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento Federal. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2008.

\_\_\_\_\_. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público: aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Portaria Conjunta STN/SOF nº 02/2012, 5. ed. Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Câmara da Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília/DF, 1995.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Da administração burocrática à gerencial*. Revista do Serviço Público, Brasília, 1996.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 23. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010.

CARVALHO, Deusvaldo. *Orçamento e Contabilidade Pública: teoria, prática e mais de 800 exercícios*. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CASTRO, Aldemario Araujo. *Dívida Ativa. Comentários aos arts. 201 a 204 do Código Tributário Nacional*. <http://www.aldemario.adv.br/dauctncom.htm>, acessado em 14/07/2012

CASTRO, Domingos Poubel de. *Auditoria, Contabilidade e Controle Interno no Setor Público*, 4. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

CELLARD, André. *A Pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2008.

COLLIS, Jill ; HUSSEY, Roger. *Pesquisa em Administração: um guia prático para alunos de Graduação e Pós-graduação*. São Paulo: Makron Books, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DIEZ, Manuel Maria. *Manual de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Plus Ultra, 1980.

DINIZ, Pedro. *ICMS do Distrito Federal Comentado*. Rio de Janeiro: Ferreira. 2010.

ENCINAS, Rafael. *Administração pública*. Rio de Janeiro: Editora Ponto dos Concursos, 2008.

FERNANDES, Edison C. *Direito Tributário Municipal*. Curitiba: Juruá, 2002.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência*. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

FERREIRA, Pedro Cavalcanti. Investimento em Infra-Estrutura no Brasil: fatos estilizados e relações de longo prazo. *Revista Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 26, n. 2, agosto 1996.

FIATES, Gabriela Gonçalves Silveira. *Modelos de Gestão e Gestão Pública*. Livro Didático. Palhoça: UnisulVirtual, 2007.

FUNDAÇÃO IBGE. *Perfil dos Municípios Brasileiros: Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009*. Rio de Janeiro: IBGE, Diretoria de Pesquisas/Departamento de População e Indicadores Sociais. IBGE, 2009.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GIOVANNI, Geraldo Di. *As Estruturas Elementares das Políticas Públicas*. Campinas, 2009.

GIOVANNI, Geraldo Di. *Psicologia e políticas públicas*. 2010. Disponível em <<http://www.crprj.org.br/publicacoes/jornal/jornal27-geraldodigiovanni.pdf>> Acesso em: 1 set. 2012.

JUNQUEIRA, José Roberto Afonso Gabriel. *A Baixa Taxa de Investimento Público Brasileira Comparada a dos Demais Países em Desenvolvimento*. Nota Técnica, Disponível em:< <http://www.joserobertoafonso.com.br/attachments/article/1153/FMI.pdf>>. Acesso em 10 set. 2012.

KOHAMA, Heilio. *Contabilidade Pública: teoria e prática*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

KOHAMA, Heilio. *Contabilidade Pública: teoria e prática*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

LAZARIN, Antônio. *Introdução ao Direito Tributário*. 2 ed. São Paulo, Atlas, 1996.

LICHTNOW, Rolf H. *Contabilidade e Administração Pública*. 2. ed. Pelotas: EDUCAT, 2003.

LOPES, Mauro Luis da Rocha. *Direito Tributário Brasileiro*. 1. ed. Niterói: Impetus, 2009.

MALUF, Sahid. *Teoria Geral do Estado*. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MARCELINO, Gileno Fernandes. *Evolução do Estado e reforma administrativa*. Brasília: Sedap, 1987.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Metodologia científica*. São Paulo: Atlas, 2001.

MARTINS, Gilberto Andrade. *Manual para elaboração de Monografias e Dissertações*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

FÜHER, Maximilianus Cláudio Américo. *Resumo de Direito Tributário*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 21. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2006.

MERTON, Robert K. *Social theory and social structure; toward the codification of theory and research*. Glencoe: Free Press, 1949.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Administração Pública Gerencial*. Disponível em:<[http://www.camara.rj.gov.br/setores/proc/revistaproc/revproc1998/revdireito1998B/est\\_adminpublica.pdf](http://www.camara.rj.gov.br/setores/proc/revistaproc/revproc1998/revdireito1998B/est_adminpublica.pdf)>. Acesso: 11 nov. 2012.

- NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. *Curso de Direito Administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- NILO, Edvaldo. *Direito e Processo Tributário*. Rio de Janeiro: Ponto dos Concursos, 2010.
- OLIVEIRA, Kleber Vasconcellos de. *Os ciclos políticos: uma análise empírica fiscal e contábil para os municípios do estado do Rio de Janeiro – 1998/2006*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. 2008.
- OLIVEIRA, Maria Marly de. *Como fazer pesquisa qualitativa*. Petrópolis: Vozes, 2007.
- OSBORNE, David & GAEBLER, Ted. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Brasília: MH Comunicação, 1997.
- PAULSEN, Leandro; MELO, José Eduardo Soares. *Impostos Federais, Estaduais e Municipais*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.
- QUINTANA et al., Alexandre Costa. *Contabilidade Pública*. São Paulo: Atlas, 2011.
- REZENDE, Fernando. *Finanças Públicas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- RIBEIRO, Paulo José Rosa. *Desafios Para O Incremento Da Arrecadação Do Imposto Sobre Serviços Sobre Qualquer Natureza – ISSQN Nos Municípios Do Noroeste Do Estado Do Rio De Janeiro*. 2007 – pós graduação.
- RICHARDSON, Roberto Jarry. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- ROCHA, João Marcelo. *Direito Tributário*. 5. ed. Rio de Janeiro: Ferreira, 2007.
- SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL. *Dívida Ativa: manual de procedimentos*. Brasília: 2006 - Anual. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br/gfm/manuais>>. Acesso em: 06 fev. 2012.
- SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL. *Finanças do Brasil, Receita e Despesa dos Municípios - 2000*. Disponível em <<http://www.stn.fazenda.gov.br>> Acesso em 01 set. 2012.
- SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. *Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação*. 3. ed. rev. atual. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2001.
- SILVA, José Afonso da. *Direito Constitucional Positivo*. 35. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2012.
- SILVA, Lino Martins da. *Auditoria das Receitas Públicas: análise crítica e contribuição*. Revista ConTexto. Porto Alegre, v. 5, n. 8, p. 27, 2 semestre 2005.
- SILVA, Lino Martins da. *Contabilidade governamental: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública*. SP: Atlas, 2011.
- SOUZA, Otavio. *Contabilidade Pública*. Rio de Janeiro: Editora Ponto dos Concursos, 2008.
- THEODORO JUNIOR, Humberto. *Lei de Execução Fiscal: Comentários e jurisprudência*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário*. v. 3. Os direitos humanos e a tributação: imunidades e isonomia. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

\_\_\_\_\_. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 16. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

TRISTÃO, José Américo Martelli. *A Administração Tributária dos Municípios Brasileiros: Uma avaliação do desempenho da arrecadação*. 2003. 172f. Tese (doutorado em Administração), Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

VASCONCELOS, Kleber. *Os ciclos políticos: uma análise empírica fiscal e contábil para os municípios do estado do Rio de Janeiro – 1998/2006*. 2008. 114f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Administração e Ciências Contábeis, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

WEBER, MAX. *Ciência e Política: duas vocações*. 9. ed. São Paulo: Cultrix, 1993

**ANEXO A – Ofício Resposta - MPE/RJ****MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**6º CENTRO DE APOIO OPERACIONAL  
DAS PROMOTORIAS DE TUTELA COLETIVA


Av. Marechal Câmara, 370 – 6º andar – Rio de Janeiro/RJ - (21) 2550-7330 / E-mail: cao6@mp.rj.gov.br

**TERMO DE RECEBIMENTO E CONCLUSÃO**

Nesta data, os presentes autos foram recebidos no 6º CAOPJ.  
Informo que realizei pesquisa no Portal de Busca e não logrei encontrar procedimentos referentes ao assunto informado.

Faço-os com vista à Coordenação de Cidadania.

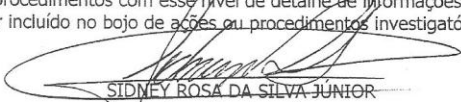
Em 06 de Setembro de 2012.



José Carlos Lima dos Santos  
Supervisor do 6º CAO  
Mat. 2706

**PROMOÇÃO**

Encaminhem-se os autos ao Excelentíssimo Procurador-Geral, esclarecendo que nossos sistemas não permitem a busca de procedimentos com esse nível de detalhe de informações. O tema é bastante específico e pode estar incluído no bojo de ações ou procedimentos investigatórios mais genéricos.



SIDNEY ROSA DA SILVA JUNIOR  
Promotor de Justiça  
Coordenador de Cidadania – 6º CAO

**ANEXO B – Ofício Resposta – TJ/RJ**

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
DEPARTAMENTO DE PROCESSOS DA PRESIDÊNCIA

Ofício PRES /DEPRE nº. 950

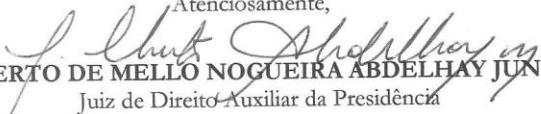
Rio de Janeiro, 24 de setembro de 2012.

Ref.: Prot. nº 2012-152032

Prezado Senhor,

Em atenção ao Ofício nº. 35/2012/UERJ/FAF, que deu origem ao processo administrativo nº. 2012-152032, informo a Vossa Senhoria que este Tribunal de Justiça dispõe, tão somente, de dados estatísticos gerais acerca do assunto “improbidade administrativa”, não possuindo dados quanto ao número destas demandas que são contra prefeitos municipais e decorrem de má gestão da Dívida Ativa, conforme parecer do Departamento de Informações Gerenciais da Prestação Jurisdicional, cuja cópia acompanha os presentes autos.

Atenciosamente,

  
**GILBERTO DE MELLO NOGUEIRA ABDELHAY JUNIOR**  
Juiz de Direito Auxiliar da Presidência

Ao Ilustríssimo Senhor  
**FRANCISCO JOSÉ DOS SANTOS ALVES**  
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis  
Mestrado em Ciências Contábeis

## ANEXO C – Ofício Resposta – TCE/RJ

**TCE RJ** TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SUBSECRETARIA DE AUDITORIA DE CONTROLE DA  
GESTÃO E DA RECEITA  
COORDENADORIA DE CONTROLE DA RECEITA

TCE-RJ  
Processo nº 028.525-7/2012  
Rubrica Pag. 5

**Processo :** 028.525-7/2012  
**Origem :** FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**Setor :**  
**Natureza :** PEDIDO PEDIDO DE INFORMAÇÃO  
**Interessado :** FRANCISCO JOSE DOS SANTOS ALVES  
**Observação :** REQUER INFO ACERCA DO MONTANTE DA ARRECAÇÃO DA DÍVIDA ATIVA, EM DECORRÊNCIA DAS EXECUÇÕES FISCAIS, PELOS MUNICÍPIOS DO ESTADO RJ, BEM COMO O TIPO DE CREDITOS ( PITU, ISS, ITBI, TAXAS E CREDITOS NÃO TRIBUTARIOS)

**Srª Coordenadora-Geral,**

Trata o presente Documento do Ofício nº 44/12/UERJ/FAF/PPGCC, remetido pelo Professor Francisco José dos Santos Alves, Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade do Estado do Rio de Janeiro a esta Coordenadoria de Controle da Receita, em que solicita deste Tribunal de Contas informações

[...] com base no anexo VIII da Resolução nº 247/08, desse Órgão, [...sobre quanto os] municípios do Estado do Rio de Janeiro arrecadaram de dívida ativa, administrativamente e em decorrência de execuções fiscais, bem como por tipo de créditos (IPTU, ISS, ITBI, Taxas, Contribuições de Melhoria, COSIP e Créditos não tributários), nos anos de 2009, 2010 e 2011.

Ressalta ainda aquele Coordenador que as informações prestadas serão consideradas estritamente confidenciais e terão seu uso unicamente para fins acadêmicos, no âmbito da dissertação de mestrado elaborada pelo discente Marcello Sartore de Oliveira, relativa ao “controle da dívida ativa sob a ótica da gestão municipal e do Poder Judiciário”.

Cumpra salientar que solicitação similar foi formulada pelo mesmo docente, conforme Documento TCE-RJ nº 028.515-2/12, o qual foi encaminhado à Presidência desta Corte, que, tomando ciência, remeteu o feito à SGE para as providências cabíveis. Nesse sentido, em que pese a presente solicitação não ter sido remetida à Presidência deste Tribunal, mas diretamente a esta CCR, passa-se à análise do tema, conforme realizado naquele Documento, sugerindo-se, ao final, o exame da SGE acerca da legitimidade do signatário para a formulação do pedido encaminhado.

Preliminarmente, deve ser destacado que esta instrução não vislumbra amparo regimental para a prestação das informações solicitadas, uma vez que, dentre as competências estabelecidas nos artigos 1º e 3º da Lei Orgânica deste TCE-RJ (Lei Complementar Estadual nº 63/90), com redação dada pela LCE nº 124/09, somente

26/09/2012 02:08:58 PM

## ANEXO C (continuação)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SUBSECRETARIA DE AUDITORIA DE CONTROLE DA  
GESTÃO E DA RECEITA  
COORDENADORIA DE CONTROLE DA RECEITA

TCE-RJ  
Processo nº 028.525-7/2012  
Rubrica Pag. 5 -Verso

aquelas definidas nos incisos VII e XI<sup>1</sup> deste último dispositivo relacionam-se à prestação de informações, requerendo, contudo, legitimação diversa daquela ostentada pelo signatário da exordial.

Entretanto, o artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal confere a todos o direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, ressalvado o sigilo imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. O citado dispositivo foi regulado pela Lei Federal nº 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação), que estabelece:

**Art. 1º. Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.**

Parágrafo único. **Subordinam-se ao regime desta Lei:**

I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;

[...]

Art. 5º É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

[...]

**Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:**

[...]

**VII - informação relativa:**

[...]

**b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores**

Desta forma, com amparo nos normativos mencionados, e considerando que os esclarecimentos solicitados não são submetidos a sigilo<sup>2</sup>, foi anexado aos autos CD-

<sup>1</sup> “Art. 3º - Compete, também, ao Tribunal de Contas: [...] VII - responder a consulta formulada pelos titulares dos Poderes Legislativo, Executivo ou Judiciário; [...] XI - prestar as informações solicitadas pela Assembléia Legislativa ou por qualquer de suas Comissões, necessárias ao exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial por parte daquela e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas.”

<sup>2</sup> “Arrecadação da Receita Pública - é a aplicação do regime orçamentário de caixa descrito no art. 35 da Lei nº 4.320/64, que resulta em registro contábil do ingresso de recursos entregues pelos contribuintes ou devedores, provenientes de receitas reconhecidas anteriormente ou no momento do recebimento. [...] A Receita Corrente e a Receita Intra-Orçamentária Corrente devem ser alocadas em uma das oito subcategorias econômicas da receita: [...] Outras Receitas Correntes: receitas provenientes de multas e juros de mora, indenizações e restituições, dívida ativa, entre outras [...]” (BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Receitas públicas: manual de procedimentos*. 3 ed., Brasília, 2006).



## ANEXO C (continuação)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
SUBSECRETARIA DE AUDITORIA DE CONTROLE DA  
GESTÃO E DA RECEITA  
COORDENADORIA DE CONTROLE DA RECEITA

TCE-RJ  
Processo nº 028.525-7/2012  
Rubrica Pág. 6

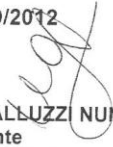
Rom que contém os dados constantes no banco de dados deste TCE-RJ indicando os valores informados pelas municipalidades jurisdicionadas para a arrecadação da dívida ativa amigável e judicial.

Estes dados são remetidos em atendimento ao art. 1º, inciso V da Deliberação nº 247/08 deste TCE-RJ, que dispõe sobre o encaminhamento de dados relativos à área da receita dos municípios do Estado do Rio de Janeiro. Trata-se de informações sobre a Dívida Ativa Municipal, demonstrando os valores inscritos e arrecadados, administrativa e judicialmente, discriminados por espécie tributária, na forma do Anexo VIII daquele normativo.

Por oportuno, é importante ressaltar que, em diversas auditorias realizadas por esta CCR, nas quais foram efetuados testes de consistência e integridade quanto aos dados enviados em atendimento a esta Deliberação, foram verificadas incoerências entre demonstrativos contábeis e os valores informados pelas municipalidades, o que recomenda a veiculação dessa ressalva em conjunto com eventual divulgação dos dados para utilização.

Diante do exposto, sugere-se, se considerado pertinente pela Secretaria Geral de Controle Externo com supedâneo no artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal e na Lei Federal nº 12.527/11, a **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** ao solicitante, encaminhando-lhe as informações solicitadas, constantes em **CD-Rom anexo**.


CCR, 26/09/2012

  
WANDA CLAUDIA GALLUZZI NUNES  
Assistente  
Matricula 02/003694

Senhora Subsecretária-Adjunta de Auditoria e Controle da Gestão e da Receita,

De acordo com a informação precedente, nos termos ali propostos.

CCR, 26/09/2012

  
NINA QUINTANILHA ARAUJO  
Coordenador-Geral  
Matricula 02/002741

### APÊNDICE A – Relação de Inscrições de Dívida Ativa

Inscrição da dívida ativa	Data vencimento	Data da Inscrição	Processo	Distribuição do Processo
2010	15/03/2004	03/01/2005	1701-6420118190047	15/12/2011
2374	15/06/2005	03/01/2006	1701-6420118190047	15/12/2011
25	15/05/2006	02/01/2007	1393-2820118190047	15/12/2011
56	15/03/2004	03/01/2005	1400-2020118190047	15/12/2011
2047	15/03/2004	03/01/2005	1703-3420118190047	15/12/2011
2438	15/06/2005	03/01/2006	1707-7120118190047	15/12/2011
2583	15/05/2006	02/01/2007	1707-7120118190047	15/12/2011
2059	15/03/2004	03/01/2005	1708-5620118190047	15/12/2011
2584	15/05/2006	02/01/2007	1708-5620118190047	15/12/2011
2585	15/05/2006	02/01/2007	1709-4120118190047	15/12/2011
2588	15/05/2006	02/01/2007	1712-9320118190047	15/12/2011
2076	15/03/2004	03/01/2005	1718-0320118190047	15/12/2011
2601	15/05/2006	02/01/2007	1718-0320118190047	15/12/2011
3226	15/03/2004	03/01/2005	1742-3120118190000	15/12/2011
3189	15/03/2004	03/01/2005	1750-0820118190047	15/12/2011
3450	15/05/2006	02/01/2007	1751-9020118190047	15/12/2011
1777	15/03/2004	03/01/2005	1601-1220118190047	15/12/2011
2277	15/05/2006	02/01/2007	1601-1220118190047	15/12/2011
1824	15/03/2004	03/01/2005	1618-4820118190047	15/12/2011
2183	15/06/2005	03/01/2006	1618-4820118190047	15/12/2011
1836	15/03/2004	03/01/2005	1621-0320118190047	15/12/2011
2189	15/06/2005	03/01/2006	1621-0320118190047	15/12/2011
1824	15/03/2004	03/01/2005	1618-4820118190047	15/12/2011
2183	15/06/2005	03/01/2006	1618-4820118190047	15/12/2011
1777	15/03/2004	03/01/2005	1601-1220118190047	15/12/2011
358/11	31/12/2008	01/01/2011	6156-79201189077	25/11/2011
200797	31/12/2006	01/01/2007	586-78201189077	26/01/2012
202458	31/12/2006	01/01/2007	0966-04201189077	26/01/2012
351976	31/12/2010	01/01/2011	1134-06201289077	26/01/2012
243046	28/12/2007	01/01/2008	11182-24201289077	26/01/2012
7973/11	31/12/2006	01/01/2011	6161-04201189077	25/11/2011
8216/11	31/12/2006	01/01/2011	6301-38201189077	30/11/2011
10925/11	31/12/2008	01/01/2011	6594-08201189077	06/12/2011
127/11	31/12/2006	01/01/2011	6624-43201189077	06/12/2011
2951/11	31/12/2009	01/01/2011	6803-74201189077	08/12/2011
322875	31/12/2010	01/01/2011	0160-66201289077	17/01/2012
309923	31/12/2009	01/01/2010	0160-66201289077	17/01/2012
200860	31/12/2006	01/01/2007	0180-57201289077	18/01/2012
340379	31/12/2010	01/01/2011	0180-57201289077	18/01/2012
200843	31/12/2006	01/01/2007	0165-88201289077	17/01/2012
343700	31/12/2010	01/01/2011	0165-88201289077	17/01/2012
202418	31/12/2006	01/01/2007	0735-74201289077	26/01/2012

334314	31/12/2010	01/01/2011	0735-74201289077	26/01/2012
365039	29/12/2006	06/09/2011	0871-71201289077	26/01/2012
365038	31/12/2007	06/09/2011	0871-71201289077	26/01/2012
365035	31/12/2010	06/09/2011	0871-71201289077	26/01/2012
353177	31/12/2010	01/01/2011	29547-29201289077	26/01/2012
202153	31/12/2006	01/01/2007	0988-62201289077	26/01/2012
355376	31/12/2010	01/01/2011	0988-62201289077	26/01/2012
305879	31/12/2009	01/01/2010	1169-03201289077	26/01/2012
981 - Ano 1993	30/06/1993	31/12/1995	1999.041.1857-1	17/09/1999
416 - Ano 1993	31/05/1993	31/12/1995	1999.041.1886-8	03/09/1999
1262 - Ano 1993	31/08/1993	31/12/1995	2073- 51.1999.819.0041	27/09/1999
1387 - Ano 1993	30/06/1993	31/12/1995	1999.041.2116-8	30/09/1999
885 - Ano 1993	20/12/1993	31/12/1995	2212- 03.1999.819.0041	01/10/1999
6 - Ano 1993	10/03/1993	11/12/1998	1999.041.2435-2	10/09/1999
2515 - Ano 1993	30/09/1993	31/12/1995	1999.041.2439-0	10/09/1999
1804 - Ano 1993	30/07/1993	31/12/1995	1999.041.2525-3	22/09/1999
1836 - Ano 1993	30/07/1993	31/12/1995	1999.041.2613-0	28/09/1999
1803 - Ano 1993	30/07/1993	31/12/1995	1999.041.2618-0	29/09/1999
1976 - Ano 1993	31/08/1993	31/12/1995	1999.041.2635-0	30/09/1999
2003800 - Ano 1998	30/04/1998	25/02/2000	2003.041.4338-8	05/11/2003
2003801 - Ano 1998	30/04/1998	25/02/2000	2003.041.4340-6	05/11/2003
03432 - Ano 1997	29/03/1996	14/07/1997	2002.041.4343-0	25/06/2002
2003822 - Ano 1998	30/04/1998	25/02/2000	2003.041.4362-5	05/11/2003
2003836 - Ano 1998	30/04/1998	25/02/2000	2003.041.4377-7	05/11/2003
2003939 - Ano 2001	30/03/2001	31/12/2001	2003.041.4525-7	05/11/2003
2004346 - Ano 2002	28/02/2002	03/12/2002	2003.041.4547-6	05/11/2003
3475 - Ano 2004	15/04/2004	31/12/2004	2008.041.8289-7	15/12/2008
2967 - Ano 2003	31/03/2003	31/12/2003	2008.041.8466-3	15/12/2008
3104 - Ano 2003	31/03/2003	31/12/2003	2008.041.8613-1	15/12/2008
3105 - Ano 2003	31/03/2003	31/12/2003	2008.041.8614-3	15/12/2008
3106 - Ano 2003	31/03/2003	31/12/2003	2008.041.8615-5	15/12/2008
1293 - Ano 1995	30/05/1995	31/12/1995	2001.041.0788-4	21/06/2001
770 - Ano 1995	30/03/1995	31/12/1995	2001.041.0911-0	20/08/2001
90537	31/07/2003	01/01/2004	20060392051-6	27/10/2006
128055	15/06/2005	01/01/2006	3081-83/2010	11/08/2010
180740	15/06/2006	01/01/2007	2008039524-6	10/03/2008
192424	28/06/2007	23/09/2007	20070392393-3	30/10/1997
60127	16/09/2002	01/01/2003	20060391653-7	15/09/2006
89404	31/07/2003	01/01/2004	20060391653-7	15/09/2006
146010	15/06/2005	01/01/2006	4618-17/2010	18/10/2010
178487	15/06/2006	01/01/2007	4618-17/2010	18/10/2010

49529	16/09/2002	01/01/2003	20070391226-1	28/05/2007
806/06	15/12/2007	01/01/2008	2464-262010890039	08/06/2010
128168	15/06/2005	01/01/2006	3107-812010890030	11/08/2010
39018	29/06/2001	01/01/2002	20060391442-5	24/08/2006
32192	31/07/2003	01/01/2004	20080390845-4	09/04/2008
141723	15/06/2005	01/01/2006	5202-842010890039	03/11/2010
143284	15/06/2005	01/01/2006	4645-972010890039	18/10/2010
130988	15/06/2005	01/01/2006	4261-372010890039	08/10/2010
51455	16/09/2002	01/01/2003	200803958-3	09/01/2008
128921	15/07/2005	01/01/2006	2472-032010890039	08/06/2010
270461	15/06/2008	01/01/2009	2472-032010890039	08/06/2010
38345	29/06/2001	01/01/2002	20060392080-2	30/10/2006

APÊNDICE B - ARRECADAÇÃO DA DÍVIDA ATIVA MUNICIPAL - Valores informados pelos municípios - Deliberação TCE-RJ nº 247/08					
Município	Ano	IPTU		Demais Arrecadações	
		Valor arrecadado amigável	Valor arrecadado judicial	Administrativo	Judicial
ANGRA DOS REIS	2009	1.651.706,00	7.921.282,00	259.911,00	562.573,00
APERIBE	2009	5.909,49	-	180.814,59	-
AREAL	2009	-	11.321,69	-	268,08
ARMAÇAO DE BUZIOS	2009	3.393.178,54	24.345,44	463.980,98	1.104,88
ARRAIAL DO CABO	2009	1.281.013,27	306.200,00	139.804,70	6.859,00
BARRA DO PIRAI	2009	890.933,44	195.757,34	1.249.631,88	183.672,94
BARRA MANSÁ	2009	2.926.130,17	857.135,07	839.590,34	277.594,15
BELFORD ROXO	2009	2.997.684,14	-	3.976.659,17	-
BOM JARDIM	2009	269.412,50	-	96.072,53	-
BOM JESUS DO ITABAPOANA	2009	161.131,63	24.827,17	1.777,07	-
CABO FRIO	2009	5.687.286,44	1.043.491,64	931.456,20	418.206,24
CACHOEIRAS DE MACACU	2009	1.219.882,71	135.280,33	2.018.902,67	75.579,24
CAMPOS DOS GOYTACAZES	2009	3.459.583,18	7.208,50	421.967,82	-
CANTAGALO	2009	66.445,17	-	53.162,14	-
CARAPEBUS	2009	24.205,82	-	31.785,52	-
CARDOSO MOREIRA	2009	157,12	-	8.488,05	-
CARMO	2009	74.357,86	-	202.694,90	-
CASIMIRO DE ABREU	2009	784.459,69	397.708,25	48.044,30	10.952,48
COMENDADOR LEVY GASPARIAN	2009	40.545,48	-	29.279,17	-
CONCEICAO DE MACABU	2009	-	-	-	-
DUAS BARRAS	2009	41.737,52	-	22.125,65	-
ENGENHEIRO PAULO DE FRONTIN	2009	-	-	0,00	-
GUAPIMIRIM	2009	328.195,05	-	34.239,65	-
IGUABA GRANDE	2009	916.976,63	141.221,08	7.034,53	-
ITABORAI	2009	1.565.737,57	137.300,36	5.536,22	-
ITAGUAI	2009	45.893,51	4.020.321,55	162.781,80	3.620.362,20
ITALVA	2009	-	-	-	-
ITAOCARA	2009	20.907,79	-	38.445,93	-
ITAPERUNA	2009	787.933,93	-	74.473,29	-
ITATIAIA	2009	748.858,48	40.262,79	15.257,58	8.368,26
JAPERI	2009	53.623,98	250.126,46	215.856,30	-
LAJE DO MURIAE	2009	2.086,53	-	3.121,19	-
MACAE	2009	1.542.671,01	17.588,67	2.608.531,32	19.640,62
MACUCO	2009	131.105,79	-	6.215,25	-
MAGE	2009	1.921.029,08	2.527.322,88	1.668.487,29	10.733,56
MANGARATIBA	2009	2.628.058,94	253.848,91	882.008,45	379.450,77
MARICA	2009	3.220.019,22	4.155.527,49	11.368,14	39.032,48

Deliberação TCE-RJ nº 247/08		IPTU		Demais Arrecadações	
Município	Ano	Valor arrecadado amigável	Valor arrecadado judicial	Administrativo	Judicial
MENDES	2009	74.224,42	-	-	-
MIGUEL PEREIRA	2009	446.154,65	145.866,28	79.782,94	3.048,14
NILOPOLIS	2009	331.070,80	1.056.486,53	1.972.416,65	701.574,94
NITEROI	2009	22.399.215,79	12.867.597,76	6.965.242,00	-
NOVA FRIBURGO	2009	-	-	199.360,83	120,30
NOVA IGUACU	2009	7.882.257,64	1.170.351,11	1.021.272,31	119.900,94
PARACAMBI	2009	258.971,15	-	22.773,93	-
PARATY	2009	819.947,26	-	148.001,95	-
PATY DO ALFERES	2009	306.784,96	17.747,84	5.853,06	-
PETROPOLIS	2009	5.485.455,12	-	274.557,92	-
PINHEIRAL	2009	328.656,33	270.492,71	-	-
PIRAI	2009	896.110,72	471.057,94	1.043.195,74	202.320,10
PORCIUNCULA	2009	471.214,09	-	-	-
PORTO REAL	2009	92.946,35	30.324,34	28.880,20	2.423,14
QUATIS	2009	30.857,07	68.631,38	34.776,07	4.173,50
QUEIMADOS	2009	34.841,27	-	65.842,05	-
QUISSAMA	2009	467.044,77	28.705,79	864.894,79	-
RESENDE	2009	828.130,79	1.508.893,77	542.837,15	28.511,51
RIO BONITO	2009	3.427.608,67	219.295,90	2.568.160,25	5.085,92
RIO CLARO	2009	-	-	-	-
RIO DAS OSTRAS	2009	1.270.244,22	581.726,29	684.075,93	60.441,93
SANTA MARIA MADALENA	2009	3.667,86	-	4.126,51	-
SAO FIDELIS	2009	337.776,66	-	69.454,49	-
SAO FRANCISCO DO ITABAPOANA	2009	492.946,85	161.949,44	-	-
SAO GONCALO	2009	24.014.765,45	13.449.692,67	8.208.952,28	3.748.042,87
SAO JOAO DA BARRA	2009	490.541,13	-	223.308,31	-
SAO JOAO DE MERITI	2009	-	-	-	-
SAO JOSE DO VALE DO RIO PRETO	2009	152.268,82	-	119.295,32	-
SAO PEDRO DA ALDEIA	2009	921.860,17	472.396,00	909.539,33	-
SAO SEBASTIAO DO ALTO	2009	10.643,72	-	3.480,76	-
SAPUCAIA	2009	205.171,99	14.058,52	9.167,63	992.619,25
SAQUAREMA	2009	3.785.212,51	614.264,60	41.014,49	-
SEROPEDICA	2009	949.585,31	-	33.790,64	-
SILVA JARDIM	2009	-	-	-	-
SUMIDOURO	2009	18.053,79	10.533,25	41.790,21	4.248,48
TANGUA	2009	47.499,36	176,99	10.182,49	10,35
TERESOPOLIS	2009	4.655.315,28	38.413,32	815.460,45	10.319,58
TRAJANO DE MORAIS	2009	21.567,17	-	3.538,69	-
TRES RIOS	2009	2.397.555,53	-	1.558,21	-
VALENCA	2009	-	-	-	-

Deliberação TCE-RJ nº 247/08	Ano	IPTU		Demais Arrecadações	
		Valor arrecadado amigável	Valor arrecadado judicial	Administrativo	Judicial
VARRE-SAI	2009	4.747,41	-	191,00	-
VASSOURAS	2009	251.977,34	-	315.114,78	-
VOLTA REDONDA	2009	2.343.556,02	2.051.689,90	122.659,68	208.584,32
ANGRA DOS REIS	2010	8.795.448,38	2.105.948,90	993.237,34	550.035,41
APERIBE	2010	29.149,08	-	47.163,49	-
AREAL	2010	1.380.000,00	-	56.413,84	-
ARMACAO DE BUZIOS	2010	2.582.429,44	33.329,55	848.066,33	18.738,51
ARRAIAL DO CABO	2010	2.452.495,88	284.188,00	67.371,34	4.223,00
BARRA DO PIRAI	2010	767.364,99	185.461,87	766.145,38	242.762,39
BARRA MANSA	2010	3.498.493,77	1.172.795,35	1.205.170,22	434.643,62
BELFORD ROXO	2010	6.157.731,53	-	2.342.205,75	-
BOM JARDIM	2010	227.131,74	-	126.421,95	-
BOM JESUS DO ITABAPOANA	2010	307.384,35	46.712,99	11.572,56	-
CABO FRIO	2010	4.824.409,99	1.105.744,94	918.292,18	360.579,72
CACHOEIRAS DE MACACU	2010	1.076.489,95	119.056,30	1.790.793,45	89.903,23
CAMPOS DOS GOYTACAZES	2010	4.217.691,91	1.468.243,64	3.195.957,54	-
CANTAGALO	2010	108.494,32	-	86.788,34	-
CARAPEBUS	2010		-	2,00	-
CARDOSO MOREIRA	2010	44.162,61	4.222,51	7.138,24	-
CARMO	2010	39.159,71	-	108.536,73	-
CASIMIRO DE ABREU	2010	868.415,62	19.086,90	53.248,57	28.476,78
COMENDADOR LEVY GASPARIAN	2010	47.842,67	-	26.965,65	-
CONCEICAO DE MACABU	2010	117.663,89	-	34.777,93	-
CORDEIRO	2010	13.228,33	14.835,87	15.890,38	246,40
DUAS BARRAS	2010	41.155,15	-	29.960,15	-
DUQUE DE CAXIAS	2010	12.666.943,45	-	1.296.080,80	-
ENGENHEIRO PAULO DE FRONTIN	2010		-	-	-
GUAPIMIRIM	2010	428.828,13		17.093,57	-
IGUABA GRANDE	2010	1.203.270,74	728.218,25	28.491,13	-
ITABORAI	2010	12.628.382,99	43.533,52	1.005.988,52	111,18
ITAGUAI	2010	1.379.556,10	546.983,95	84.466,65	1.336,09
ITAOCARA	2010	20.931,45	449,16	28.249,65	456,10
ITAPERUNA	2010	832.655,50	13.094,32	102.029,92	13.334,72
ITATIAIA	2010	1.239.658,22	-	33.319,40	-
JAPERI	2010	287.028,59	-	112.041,01	-
LAJE DO MURIAE	2010	3.531,72	57,26	4.812,82	69,12
MACAE	2010	188.603.840,00	62.209,82	2.730.596,73	51.396,36
MACUCO	2010	78.893,98	-	12.061,75	-
MAGE	2010	1.894.505,75	214.115,85	2.827.859,21	29.917,63
MANGARATIBA	2010	3.599.875,31	-	508.673,72	-

Deliberação TCE-RJ nº 247/08		IPTU		Demais Arrecadações	
Município	Ano	Valor arrecadado amigável	Valor arrecadado judicial	Administrativo	Judicial
MENDES	2010	10.979,65	-	23.097,30	-
MESQUITA	2010	10.640,24	-	234.621,84	-
MIGUEL PEREIRA	2010	604.673,89	-	49.645,88	-
MIRACEMA	2010	328.371,61	-	62.968,24	-
NATIVIDADE	2010	33.772,55	1.202,05	28.987,23	-
NILOPOLIS	2010	2.221.557,56	1.316.486,27	475.640,01	502.722,02
NITEROI	2010	10.144.772,78	11.226.030,47	3.500.997,86	134.483,44
NOVA IGUACU	2010	9.872.434,74	2.071.376,38	2.900.011,17	393.865,11
PARACAMBI	2010	357.627,98	-	103.373,34	-
PARATY	2010	2.829,72	-	73.071,39	-
PATY DO ALFERES	2010	532.082,86	2.548,18	9.797,97	-
PETROPOLIS	2010	1.564.080,49	2.913.578,77	40.158,25	33.154,43
PINHEIRAL	2010	387.105,12	161.242,48	21.802,42	10.452,90
PIRAI	2010	538.278,58	422.652,45	1.617.979,76	396.853,86
PORCIUNCULA	2010	12.429,07	-	27.105,74	-
PORTO REAL	2010	121.184,47	24.562,35	37.763,95	800,56
QUATIS	2010	43.759,24	90.735,91	24.211,09	3.913,13
QUEIMADOS	2010	787.300,12	-	296.626,02	-
QUISSAMA	2010	8.055,89	-	21.318,35	-
RESENDE	2010	707.945,90	2.320.395,23	643.063,17	130.610,10
RIO BONITO	2010	2.538.901,16	253.567,07	2.710.206,45	3.709,56
RIO CLARO	2010		-	-	-
RIO DAS FLORES	2010	96.992,97	9.644,37	58.882,27	9.912,57
RIO DAS OSTRAS	2010	1.647.432,55	736.158,62	716.703,07	103.984,87
SANTA MARIA MADALENA	2010	4.758,65	-	5.757,58	-
SANTO ANTONIO DE PÁDUA	2010	130.615,63	109.307,55	99.098,21	2.178,05
SAO FIDELIS	2010	344.710,87	-	64.049,16	-
SAO FRANCISCO DO ITABAPOANA	2010	2.575,18	-	3.080,00	82.376,84
SAO GONCALO	2010	4.055.515,37	-	40.036.089,67	252.696,65
SAO JOAO DA BARRA	2010	977.186,32	-	286.613,10	-
SAO JOAO DE MERITI	2010	680.847,99	379.150,32	1.088.009,22	2.134.853,18
SÃO JOSÉ DE UBÁ	2010	8.718,33	1.337,64	26.359,10	627,83
SAO PEDRO DA ALDEIA	2010	2.399.896,43	931.197,52	167.818,38	-
SAPUCAIA	2010	129.653,90	186.850,85	9.730,95	-
SAQUAREMA	2010	3.127.941,87	665.687,28	679.746,20	11.002,02
SEROPEDICA	2010	50.508,70	13.264,67	4.797,58	-
SILVA JARDIM	2010		-	-	-
SUMIDOURO	2010	14.403,34	6.011,29	50.842,58	7.384,65
TERESOPOLIS	2010	8.159.114,06	17.436,51	1.234.240,61	1.964,30
TRAJANO DE MORAIS	2010	18.983,22		3.810,03	-
TRES RIOS	2010	1.834.534,22	807.063,69	276.317,15	90.092,32



Deliberação TCE-RJ nº 247/08		IPTU		Demais Arrecadações	
Município	Ano	Valor arrecadado amigável	Valor arrecadado judicial	Administrativo	Judicial
VALENCA	2010	287.140,50	-	-	-
VARRE-SAI	2010	11.917,64	-	558.572,38	-
VASSOURAS	2010	168.180,62	-	116.124,46	-
VOLTA REDONDA	2010	1.836.379,22	2.453.760,17	231.816,16	194.473,00
ANGRA DOS REIS	2011	10.523.349,25	3.537.350,31	1.064.137,59	805.112,88
ARMACAO DE BUZIOS	2011	2.582.429,44	33.329,55	848.066,33	18.738,51
BARRA MANSÁ	2011	4.546.748,00	1.186.248,69	1.461.186,00	307.585,97
BELFORD ROXO	2011	3.996.938,77	-	2.299.841,21	-
BOM JARDIM	2011	203.267,23	-	104.104,85	-
BOM JESUS DO ITABAPOANA	2011	331.524,33	-	182.770,08	-
CACHOEIRAS DE MACACU	2011	294.010,09	114.060,17	101.936,69	17.365,53
CAMPOS DOS GOYTACAZES	2011	8.255.665,21	1.808.757,33	1.709.800,43	-
CANTAGALO	2011	40.574,24	-	89.035,39	-
CARAPEBUS	2011	18.429,87	-	11.818,44	0,00
CARDOSO MOREIRA	2011	35.634,77	4.775,16	49.307,86	2.316,28
CARMO	2011	60.813,45	-	151.206,95	-
CASIMIRO DE ABREU	2011	125.379,38	-	3.952,69	-
COMENDADOR LEVY GASPARIAN	2011	53.558,61	-	2,00	-
CONCEICAO DE MACABU	2011	91.285,85	-	8.870,21	0,00
CORDEIRO	2011	294.123,29	77.100,54	56.559,94	82.637,54
DUQUE DE CAXIAS	2011	7.841.326,33	4.888.127,47	2.937.580,75	588.698,18
ENGENHEIRO PAULO DE FRONTIN	2011	239.534,65	-	442.548,10	0,00
GUAPIMIRIM	2011	484.284,60	-	18.047,35	0,00
IGUABA GRANDE	2011	1.276.832,01	904.622,63	31.657,74	9.688,57
ITABORAI	2011	8.890.172,90	2.078.735,08	746.125,76	109.482,47
ITALVA	2011	72.922,48	179.195,07	2.142,16	6.340,25
ITAOCARA	2011	37.056,73	79.458,35	45.282,93	7.532,56
ITATIAIA	2011	1.186.978,31	95.116,16	337.695,95	3.589,67
LAJE DO MURIAE	2011	63.813,22	-	11.859,76	0,00
MACAE	2011	3.859.412,54	1.292.517,32	5.925.748,53	1.057.879,30
MANGARATIBA	2011	3.945.350,98	124.719,00	957.950,07	-
MENDES	2011	17.299,39	-	86.496,36	0,00
MESQUITA	2011	414.796,63	11.112,68	133.494,00	1.658,00
MIGUEL PEREIRA	2011	425.894,51	251.356,96	151.007,70	10.788,32
MIRACEMA	2011	121.621,94	-	25.826,70	-
NATIVIDADE	2011	79.207,38	10.783,77	8.359,90	1.268,67
NILOPOLIS	2011	1.163.759,12	698.567,34	903.603,69	702.622,08
NITEROI	2011	12.585.403,40	13.167.307,46	4.256.071,52	154.697,05
PATY DO ALFERES	2011	352.641,40	106.020,11	2.320,90	-
PINHEIRAL	2011	603.318,79	70.256,83	63.191,90	17.456,01
PIRAI	2011	545.471,38	486.515,65	1.773.382,44	362.314,78

Deliberação TCE-RJ nº 247/08		IPTU		Demais Arrecadações	
Município	Ano	Valor arrecadado amigável	Valor arrecadado judicial	Administrativo	Judicial
PORCIUNCULA	2011	0,01	-	0,01	0,00
PORTO REAL	2011	231.975,58	37.541,04	86.856,32	2.527,29
QUATIS	2011	125.060,63	-	2.038,28	-
QUEIMADOS	2011	1.000.350,57	-	167.739,90	-
QUISSAMA	2011	45.952,41	-	159.971,41	-
RESENDE	2011	2.256.083,08	1.193.643,49	953.642,31	427.852,80
RIO BONITO	2011	2.392.388,02	323.604,03	2.995.958,67	45.914,37
RIO CLARO	2011	31.405,10	-	38.836,45	-
RIO DAS FLORES	2011	17.987,53	-	22.353,20	0,00
RIO DAS OSTRAS	2011	2.569.617,94	3.247.341,92	811.378,82	237.327,85
SANTA MARIA MADALENA	2011	5.800,06	-	4.172,99	-
SAO FIDELIS	2011	497.736,97	-	83.776,67	0,00
SAO FRANCISCO DO ITABAPOANA	2011	580.767,29	68.330,04	136.822,42	19.953,84
SAO GONCALO	2011	152.005.546,40	20.654.716,79	64.335.670,08	7.233.179,88
SAO JOAO DA BARRA	2011	1.312.320,45	-	51.022,61	0,00
SÃO JOSÉ DE UBÁ	2011	19.297,93	7.262,92	17.675,74	3.146,27
SAO PEDRO DA ALDEIA	2011	1.321.431,96	537.176,48	987.621,91	0,00
SÃO SEBASTIÃO DO ALTO	2011	6.026,46	3.778,45	4.224,61	3.167,56
SAPUCAIA	2011	75.140,54	19.014,83	14.708,82	0,00
SEROPEDICA	2011	840.697,30	201.305,75	401.077,49	39.420,85
SUMIDOURO	2011	18.583,48	8.658,22	57.172,94	0,00
TERESOPOLIS	2011	2.217.610,12	322.666,64	3.565.283,80	4.544,62
VALENCA	2011	1.781.844,26	-	358.763,21	-
VARRE-SAI	2011	1,00	-	3,00	-
VASSOURAS	2011	34.304,51	-	159.985,44	15.972,67
VOLTA REDONDA	2011	3.031.916,09	4.488.340,31	247.762,39	516.348,20

### APÊNDICE C – Processos de Cobrança da dívida ativa – Carapebus/RJ

Processo Número	Distribuído/iniciado	Última movimentação	Movimento
0001122-78.2006.8.19.0084	07/11/2006	11/05/2007	Recebidos do Contador Judicial
0001115-86.2006.8.19.0084	07/11/2006	11/05/2007	Recebidos do Contador Judicial
0001116-71.2006.8.19.0084	07/11/2006	09/05/2007	Recebidos do Contador Judicial
0001117-56.2006.8.19.0084	07/11/2006	11/05/2007	Recebidos do Contador Judicial
0001121-93.2006.8.19.0084	07/11/2006	31/10/2007	Recebidos do Contador Judicial
0001123-63.2006.8.19.0084	07/11/2006	21/05/2007	Recebidos do Contador Judicial
0001125-33.2006.8.19.0084	07/11/2006	20/03/2007	Recebidos do Contador Judicial
0001125-33.2006.8.19.0084	07/11/2006	20/03/2007	Recebidos do Contador Judicial
0001126-18.2006.8.19.0084	07/11/2006	11/05/2007	Recebidos do Contador Judicial
0001097-65.2006.8.19.0084	06/11/2006	28/02/2007	Recebidos do Contador Judicial
0001098-50.2006.8.19.0084	06/11/2006	28/02/2007	Recebidos do Contador Judicial
0001099-35.2006.8.19.0084	06/11/2006	14/01/2008	Recebidos do Contador Judicial
0001100-20.2006.8.19.0084	06/11/2006	28/02/2007	Recebidos do Contador Judicial
0001110-64.2006.8.19.0084	07/11/2006	21/05/2007	Recebidos do Contador Judicial
0001112-34.2006.8.19.0084	07/11/2006	21/05/2007	Recebidos do Contador Judicial
0001113-19.2006.8.19.0084	07/11/2006	11/05/2007	Recebidos do Contador Judicial
0001114-04.2006.8.19.0084	07/11/2006	20/03/2007	Recebidos do Contador Judicial
0001088-06.2006.8.19.0084	10/04/2007	30/03/2007	Recebidos do Contador Judicial
0001089-88.2006.8.19.0084	06/11/2006	10/04/2007	Recebidos do Contador Judicial
0001090-73.2006.8.19.0084	06/11/2006	14/03/2007	Recebidos do Contador Judicial
0001091-58.2006.8.19.0084	06/11/2006	07/02/2012	Juntada - Petição
0001093-28.2006.8.19.0084	06/11/2006	14/03/2007	Recebidos do Contador Judicial
0001085-51.2006.8.19.0084	06/11/2006	10/04/2007	Recebidos do Contador Judicial
0001082-96.2006.8.19.0084	06/11/2006	10/04/2007	Recebidos do Contador Judicial
0001080-29.2006.8.19.0084	06/11/2006	10/04/2007	Recebidos do Contador Judicial
0001078-59.2006.8.19.0084	06/11/2006	10/04/2007	Recebidos do Contador Judicial
0001075-07.2006.8.19.0084	06/11/2006	11/05/2007	Recebidos do Contador Judicial
0001073-37.2006.8.19.0084	06/11/2006	10/04/2007	Recebidos do Contador Judicial
0001071-67.2006.8.19.0084	06/11/2006	14/03/2007	Recebidos do Contador Judicial
0001069-97.2006.8.19.0084	06/11/2006	11/05/2007	Recebidos do Contador Judicial
0001068-15.2006.8.19.0084	06/11/2006	11/05/2007	Recebidos do Contador Judicial
0001067-30.2006.8.19.0084	06/11/2006	11/05/2007	Recebidos do Contador Judicial
0001066-45.2006.8.19.0084	06/11/2006	11/05/2007	Recebidos do Contador Judicial
0001065-60.2006.8.19.0084	06/11/2006	11/05/2007	Recebidos do Contador Judicial
0001064-75.2006.8.19.0084	06/11/2006	11/05/2007	Recebidos do Contador Judicial
0001063-90.2006.8.19.0084	06/11/2006	11/05/2007	Recebidos do Contador Judicial
0001062-08.2006.8.19.0084	06/11/2006	20/03/2007	Recebidos do Contador Judicial
0001061-23.2006.8.19.0084	06/11/2006	20/03/2007	Recebidos do Contador Judicial
0001060-38.2006.8.19.0084	06/11/2006	27/04/2007	Recebidos do Contador Judicial
0001444-30.2008.8.19.0084	18/06/2008	27/07/2009	Aguardando envio ao Contador Judicial
0001451-22.2008.8.19.0084	18/06/2008	13/07/2009	Aguardando envio ao Contador Judicial
0001452-07.2008.8.19.0084	18/06/2008	13/07/2009	Aguardando envio ao Contador Judicial

0001453-89.2008.8.19.0084	18/06/2008	13/07/2009	Aguardando envio ao Contador Judicial
0001454-74.2008.8.19.0084	18/06/2008	13/07/2009	Aguardando envio ao Contador Judicial
0001455-59.2008.8.19.0084	18/06/2008	27/07/2009	Aguardando envio ao Contador Judicial
0001457-29.2008.8.19.0084	18/06/2008	13/07/2009	Aguardando envio ao Contador Judicial
0001458-14.2008.8.19.0084	18/06/2008	13/07/2009	Aguardando envio ao Contador Judicial
0001459-96.2008.8.19.0084	18/06/2008	13/07/2009	Aguardando envio ao Contador Judicial
0001460-81.2008.8.19.0084	18/06/2008	13/07/2009	Aguardando envio ao Contador Judicial
0001461-66.2008.8.19.0084	18/06/2008	13/07/2009	Aguardando envio ao Contador Judicial
0001462-51.2008.8.19.0084	18/06/2008	13/07/2009	Aguardando envio ao Contador Judicial
0001463-36.2008.8.19.0084	18/06/2008	13/07/2009	Aguardando envio ao Contador Judicial
0001464-21.2008.8.19.0084	18/06/2008	13/07/2009	Aguardando envio ao Contador Judicial
0001472-95.2008.8.19.0084	18/06/2008	21/07/2009	Aguardando envio ao Contador Judicial
0001470-28.2008.8.19.0084	18/06/2008	22/07/2009	Aguardando envio ao Contador Judicial
0001471-13.2008.8.19.0084	18/06/2008	21/07/2009	Aguardando envio ao Contador Judicial
0001473-80.2008.8.19.0084	18/06/2008	21/07/2009	Aguardando envio ao Contador Judicial
0001474-65.2008.8.19.0084	18/06/2008	21/07/2009	Aguardando envio ao Contador Judicial
0001475-50.2008.8.19.0084	18/06/2008	21/07/2009	Aguardando envio ao Contador Judicial
0001476-35.2008.8.19.0084	18/06/2008	21/07/2009	Aguardando envio ao Contador Judicial
0001477-20.2008.8.19.0084	18/06/2008	21/07/2009	Aguardando envio ao Contador Judicial
0001478-05.2008.8.19.0084	18/06/2008	21/07/2009	Aguardando envio ao Contador Judicial
0001479-87.2008.8.19.0084	18/06/2008	21/07/2009	Aguardando envio ao Contador Judicial
0001480-72.2008.8.19.0084	18/06/2008	21/07/2009	Aguardando envio ao Contador Judicial
0001481-57.2008.8.19.0084	18/06/2008	21/07/2009	Aguardando envio ao Contador Judicial
0001482-42.2008.8.19.0084	18/06/2008	21/07/2009	Aguardando envio ao Contador Judicial
0001483-27.2008.8.19.0084	18/06/2008	13/07/2009	Aguardando envio ao Contador Judicial
0001485-94.2008.8.19.0084	18/06/2008	06/02/2009	aguardando envio ao Juiz
0001486-79.2008.8.19.0084	18/06/2008	27/07/2009	Aguardando envio ao Contador Judicial

**APÊNDICE D – Carta de apresentação – Prefeituras****UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - UERJ  
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS - FAF  
MESTRADO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS****Carta de Apresentação**

Prezados(as) Senhores(as),

Trata o presente expediente de um encaminhamento de pesquisa por meio de um questionário simples e objetivo que segue em anexo, relacionada à Dissertação de Mestrado em Ciências Contábeis da Faculdade de Administração e Finanças (FAF) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), de autoria do aluno Marcello Sartore de Oliveira com o título “Controle da Dívida Ativa: um estudo sob a ótica da Gestão Municipal e do Poder Judiciário”. Esta pesquisa está sendo encaminhada a todos os responsáveis de Órgãos de Controle e Arrecadação da Dívida Ativa das 92 (noventa e duas) Prefeituras Municipais do Estado do Rio de Janeiro, com o intuito de obter informações referentes ao atual estágio de controle sobre essa significativa receita pública a fim de dar base para as conclusões do estudo realizado durante o Curso de Mestrado, cuja participação desse órgão muito valorizará a presente pesquisa.

Os resultados obtidos serão analisados e consolidados, de forma a propiciar um retrato geral do momento em que se encontra o controle sobre a Dívida Ativa nos municípios de nosso Estado. Tais dados serão posteriormente disponibilizados a V.Sas., bastando acusar o interesse no próprio questionário, ressaltando que tal consolidação se dará de forma a não identificar individualmente as Prefeituras envolvidas, tanto no resumo geral, como na Dissertação em si, evitando assim, qualquer exposição qualitativa e/ou quantitativa.

Por fim, acrescento que os trabalhos inerentes à pesquisa em questão serão supervisionados pelo Professor Doutor Waldir Ladeira, Professor Adjunto da UERJ e orientador desta Dissertação.

Desde já, agradeço os bons préstimos e a contribuição de Vossas Senhorias.

Atenciosamente,

Marcello Sartore de Oliveira –Mestrando

Prof. Dr. Waldir Jorge Ladeira dos Santos - Orientador

APÊNDICE E – Carta de apresentação – Empresas Privadas Cobradoras de Crédito



**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - UERJ**  
**FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS - FAF**  
**MESTRADO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

**Carta de Apresentação**

Prezados(as) Senhores(as),

Trata o presente expediente de um encaminhamento de uma pesquisa (segue link, do Google docs, abaixo), relacionada a **Dissertação de Mestrado em Ciências Contábeis** da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), com o título “**CONTROLE DA DÍVIDA ATIVA: UM ESTUDO SOB A ÓTICA DA GESTÃO MUNICIPAL E DO PODER JUDICIÁRIO**”. Esta pesquisa está sendo encaminhada às maiores empresas deste País do setor de financiamento privado, sendo que a intenção é compará-lo ao controle da dívida ativa das Prefeituras municipais, no que tange a porcentagem de recuperação na inadimplência, e tempo máximo para iniciar o processo de cobrança, relativo a créditos em atraso. Os resultados obtidos serão analisados e consolidados, de forma a fornecer importantes informações específicas referentes aos sistemas gerenciais de controle da dívida ativa das Prefeituras Municipais do Rio de Janeiro.

**Cabe ressaltar, ainda, que tal consolidação se dará de forma a não identificar individualmente às Empresas envolvidas**, evitando assim, qualquer exposição desnecessária.

Por fim, acrescento que os trabalhos inerentes à pesquisa em questão serão supervisionados pelo **Professor Doutor Waldir Ladeira, Professor Adjunto da UERJ**.

Desde já, agradeço os bons préstimos e a contribuição de Vossas Senhorias à pesquisa brasileira.

Atenciosamente,

Marcello Sartore de Oliveira – Mestrando em Ciências Contábeis

Caso prefira, a pesquisa pode ser respondida através do link abaixo.

<https://docs.google.com/spreadsheet/viewform?fromEmail=true&formkey=dGhDanNNUHJOMmtSdC1xa1RkNEIBNWc6MQ>

**APÊNDICE F – Questionário com as respostas das seis Prefeituras (A,B,C,D,E,F)**

Questionário de Pesquisa

**1. Quais são as receitas médias mensais recebidas da Dívida Ativa na fase Administrativa?**

(F) até R\$10.000,00; (B,C,E) de R\$10.000,00 a R\$50.000,00; ( ) de R\$50.000,00 a R\$100.000,00; (D) acima de R\$100.000,00; (A) não é possível mensurar.

**1.1 E as receitas médias mensais recebidas da Dívida Ativa na fase Judicial?**

(A,F) até R\$10.000,00; (C) de R\$10.000,00 a R\$50.000,00; (B,E) de R\$50.000,00 a R\$100.000,00; (D) acima de R\$100.000,00; ( ) não é possível mensurar.

**2. Prazo médio de duração de um processo de cobrança de Dívida Ativa na fase administrativa?**

(C,F) até 1 ano; ( ) de 1 a 2 anos; (B,E) de 2 a 3 anos; ( ) de 3 a 4 anos; (D) de 4 a 5 anos; ( ) mais de 5 anos; (A,B) a Prefeitura não disponibiliza de dados para responder essa questão.

**2.1. Prazo médio de duração de um processo de cobrança de Dívida Ativa na fase Judicial?**

( ) até 1 ano; (F) de 1 a 2 anos; ( ) de 2 a 3 anos; (C) de 3 a 4 anos; ( ) de 4 a 5 anos; (A,D,E) mais de 5 anos; ( ) a Prefeitura não disponibiliza de dados para responder essa questão.

**3. Numa escala de 1 a 7, (onde 1 é igual a nunca, e 7 é igual a sempre) quando o contribuinte inadimplente é provocado juridicamente, ele comparece à Prefeitura para tentar resolver sua situação?**

Nunca Comparece (1).	1	2	3	4	5	6	7	Sempre Comparece (7).
				B,C,D		A,E,F		

**4. Qual a periodicidade que a Prefeitura realiza atualização do cadastro imobiliário?**

( ) todos os anos; (F) a cada 2 anos; (C) a cada 3 anos; ( ) a cada 4 anos; ( ) a cada 5 anos; (A,B) Não realiza; (D,E) está implantando a atualização.

**5. As atuais guias de recolhimento de tributos são padronizadas, possuindo código de barra?**

(A,B,C,D,E,F) Sim; ( ) Não; ( ) A Prefeitura está estudando essa possibilidade.

**6. Para a cobrança da Dívida Ativa, o Município disponibiliza estrutura e pessoal para a recuperação dessas receitas públicas?**

(A,B,C,D,E,F) Sim; ( ) Não.

**6.1 Caso a resposta acima seja positiva, qual a estrutura, como quantidade de salas, números de computadores e quantos servidores são destinados à Procuradoria Fiscal?**

**Salas:** (A,F) Uma; (B) duas; (D,E) três; (C) mais de três.

**Computadores:** (B,F) de 1 a 3; (A,C) de 4 a 6; (E) de 7 a 10; (D) mais de 10.

**Agentes Públicos:** (A,B,F) de 1 a 5; (C) de 6 a 10; (D,E) de 11 a 15; ( ) mais de 15.

**6.2. E para a Vara de Fazenda Pública, quantos servidores são destinados?**

( ) Nenhum; (A,C) de 1 a 5; (E) de 6 a 10; (B,D) de 11 a 15; ( ) mais de 15.

**7. O Município oferece biblioteca tributária e de treinamento especificamente sobre execução fiscal, informática, contabilidade, avaliação de imóveis e direito tributário para os Servidores que atuam na Dívida Ativa?**

(C,D) Sim; (A,B,F) Não; (E) A Prefeitura irá instalar.

**8. O Município possui equipe de servidores para atuarem externamente, no processo de cobrança da dívida ativa, tanto na fase administrativa como na judicial?**

(A ) Somente na fase administrativa; ( ) somente na fase judicial; (C,D,F ) em ambas as fases; (B,E) Não disponibiliza equipe externa.

**8.1 Caso a resposta seja positiva, disponibiliza frota de veículos para esse fim?**

(C,D,F) Sim; ( A ) Não.

**9. Na fase judicial, existem servidores destinados a auxiliarem os Oficiais de Justiça quanto a alguma dúvida acerca da localização de endereços dos contribuintes inadimplentes?**

(D,E,F) Sim, quantos? (D-8;E-6;F-1); (A,B,C ) Não.

**10. Quanto aos contribuintes inadimplentes, onde fica localizado no Município Setor destinado a atendê-los?**No setor de Finanças e na Procuradoria Jurídica/Próximo ao Setor do IPTU/Na Sede da Prefeitura/Prédio Principal da Prefeitura/No Setor da Prefeitura/Departamento de Arrecadação da Prefeitura

**11. Há acompanhamento dos parcelamentos judiciais concedidos para fins de controle das suspensões das execuções fiscais?**Sim/Sim/Sim/ Sim/Sim/Sim

**12. Quando a cobrança da Dívida Ativa é transferida ao Poder Judiciário, a Prefeitura retira ou reclassifica esses valores de seu Balanço Patrimonial?**

Não/Não/classifica quando há o recebimento/Sim, como Dívida Ativa Judicial/Não respondeu/Não

**13. No Município existe alguma lei que estimule os contribuintes a pagarem suas obrigações tributárias em dia. Como, por exemplo, descontos progressivos para quem não atrasa pagamento de IPTU?**

(A,B,C,D ) Sim; (E ) Não; (F ) A Prefeitura está estudando essa possibilidade.

**14. Deseja receber o resultado da pesquisa?** (Se positivo indicar o e-mail para envio).

( ) Sim; e-mail: \_\_\_\_\_; ( ) Não;



## APÊNDICE G – Questionário com as respostas dos Contribuintes

**1) Qual o motivo que o(a) Senhor(a) acredita que ocasionou o seu atraso, ou mesmo o não pagamento, da Dívida Ativa, como por exemplo de IPTU? (pode marcar mais de uma resposta)**

- (74) Porque não vejo melhorias na cidade;  
 (26) Valor elevado do imposto decorrente de um valor venal elevado;  
 (45) Porque a cobrança do IPTU não vem no nome do atual responsável pelo imóvel;  
 (14) Porque percebo que outros contribuintes não pagam a dívida ativa municipal e nada acontece;  
 (27) Preciso Pagar as despesas pessoais e não sobra para pagar os tributos, como o IPTU;  
 (22) Não recebo cobrança/carnê da Prefeitura.  
 (11) outros: \_\_\_\_\_

**1.1) – Caso o motivo do atraso, ou inadimplência, seja por não ver melhoria em sua cidade, quais as mais necessárias em seu Bairro? (pode marcar mais de uma resposta)**

- ( 50 ) pavimentação asfáltica; (55) saneamento básico; (31) iluminação no bairro;  
 ( 31 ) educação; (57) saúde; (13) criação de creches; (18) criação de Postos de Saúde; (49) Maior variedade em especialização de médicos; ( 1) Não precisa, pois estou satisfeito(a) com o meu bairro.  
 ( 27 ) Outras

**2 – O(a) Senhor(a) sabe informar se a Prefeitura disponibiliza facilidades para o pagamento de IPTU, como descontos no pagamento à vista, ou mesmo descontos progressivos para contribuintes que pagam em dia? (110) Sim; (45) Não.**

**3– O(a) Senhor(a) sabe informar se a Prefeitura disponibiliza fácil negociação com os contribuintes para quitação de débitos existentes, como parcelamento? (83) Sim; ( 72 ) Não.**

3.1 – Em caso de resposta positiva, o(a) Senhor(a) sabe dizer em até quantas vezes a Prefeitura parcela a dívida? (68) Não sei informar; ( 10 ) 12 vezes; ( 4 ) 24 vezes; ( 5 ) 36 vezes; ( 5 ) \_\_\_\_\_

**4 – Em algum momento o(a) Senhor(a) procurou à Prefeitura, Setor de Dívida Ativa, para pagar dívidas de IPTU ou outros tributos? (54 ) Sim; (83 ) Não; ( 18 ) Tentei e não consegui ser atendido.**

**5 – Em caso afirmativo, como o(a) Senhor(a) classifica o atendimento feito pela Prefeitura?**

- ( ) Excelente; (32) Bom; (26) Ruim; (13) Péssimo

**6 – Algum funcionário do Setor da Dívida Ativa da Prefeitura compareceu ao seu endereço com o intuito de orientá-lo(a) sobre como resolver atrasos no pagamento de dívidas com a Prefeitura?**

- ( - ) Sim; ( 155 ) Não.

**6.1 - O(a) Sr.(a) acredita que caso isso tivesse ocorrido essa situação teria sido melhor resolvida? (126 ) Sim; ( 29 ) Não.**

**7 – O (a) Senhor(a), no período em que esteve em atraso, recebeu alguma carta da Procuradoria de seu Município para cobrança amigável? ( 23 ) Sim; ( 132 ) Não.**

**8 – Em algum momento o(a) Senhor(a) foi informado(a), pelos servidores da Prefeitura, que a cobrança da Dívida Ativa, na esfera JUDICIAL, pode acarretar a Penhora de seus bens, inclusive de seu imóvel? ( 18 ) Sim; ( 137 ) Não.**

**9 – Em que Município o(a) Senhor(a) reside:**

- ( 21 ) Rio de Janeiro; (43) Seropédica; ( 30 ) Rio Claro; ( 26 ) Mangaratiba;  
 ( 6 ) Nova Iguaçu; ( 1 ) Saquarema; ( 17 ) Paraty; ( 7 ) Volta Redonda;  
 ( 4 ) Bom Jesus de Itabapoana.

**APÊNDICE H** – Questionário com as respostas dos Oficiais de Justiça

**1.O(a) Senhor(a) atua na Execução Fiscal lotado(a) em Vara de Fazenda Pública ou em Vara que acumule essa competência?**

(54) Sim; ( ) Não.

**2.Quanto tempo de serviço o(a) Senhor(a) possui como Oficial de Justiça?**

( ) até 1 ano; ( ) de 1 a 3 anos; ( ) de 3 a 5 anos; (15) de 5 a 10 anos; (39) mais de 10 anos.

**3.Qual a sua formação profissional?**

( 38 ) Nível Superior; (15) Pós Graduação; ( 1 ) Mestrado; ( ) Doutorado; ( ) Nível Médio.

**4.Qual é a sua área de formação? (pode assinalar mais de uma resposta)**

(54) Jurídica; ( 4 ) Contábil; ( 2 ) Administração; ( 2 ) Economia; ( 2 ) outra:

**5.O(a) Senhor(a) frequenta cursos oferecidos pela Escola de Administração Judiciária (ESAJ) do TJRJ? (52) Sim; (2) Não.**

**6.Qual a carga horária anual dos cursos que o(a) Senhor(a) frequenta na ESAJ?**

(37) até 30 horas; ( 17 ) mais de 30 horas.

**7.O(a) Senhor(a) frequentou algum curso da ESAJ voltado exclusivamente para Execução Fiscal? ( 3 ) Sim; (40) Não; (11) Não me lembro.**

7.1.Se o(a) Senhor(a) frequentou cursos voltados para Execução Fiscal, quantas vezes frequentou nos últimos 5 anos e qual foi o último ano?

Não houve respostas

**8.Quais são os cursos que a ESAJ costuma oferecer aos Oficiais de Justiça? (pode marcar mais de uma resposta)**

(41) Cível; ( 28 ) Relação de Consumo; (17) Família; (25) Criminal;

(3) Execução Fiscal; ( 19 ) Juizado especial; ( 18 ) Outros

**9.Em realização de diligência, em esferas que não sejam à Execução Fiscal (Família, Cível, Criminal, etc), o(a)s Senhor(a)s já cumpriram mandados acompanhados de “carta” do TJ endereçadas às testemunhas, informando sobre a importância e os direitos e deveres dessas pessoas?**

( 51 ) Sim; (3) Não; ( ) Não me lembro.

**10.E quanto à realização de algum ato processual na Execução Fiscal, especialmente citação, já cumpriram essas diligências com mandados acompanhados de “cartas” do TJ na qual informam aos executados os seus direitos e deveres, inclusive quanto à possibilidade de parcelamento de dívida, de ser realizada a PENHORA DO IMÓVEL, penhora on line...?**

(2) Sim; ( 48 ) Não; ( 4 ) Não me lembro.

**11. Numa escala de 1 a 7, onde 1 é "nunca" e 7 é "sempre", no cumprimento de diligências de citação, já ocorreu de o devedor que consta no Mandado Judicial não ser o atual morador do imóvel?**

Nunca Comparece (1).	1	2	3	4	5	6	7	Sempre Comparece (7).
			2	18	15	17	2	

**12.Em caso de cumprimento de diligência de citação, ao verificar que o atual responsável do imóvel não é o citando, como o(a) Senhor(a) procede?**

( 4 ) Cita o atual responsável;

( 4 ) Levanta dúvidas e devolve o mandado sem a citação;

( 33) Devolve o mandado sem proceder a citação, mas identifica o atual responsável informando seu nome na certidão;

(12) Devolve o mandado sem proceder a citação, mas qualifica o atual responsável informando na certidão, além do nome, o seu número de R.G., CPF e há quanto tempo reside no imóvel;

( 1) outra: \_\_\_\_\_

**13. Numa escala de 1 a 7, onde 1 é “nunca” e 7 é “sempre”, no cumprimento de diligências de Execução Fiscal, já ocorreu de quando realizá-las o contribuinte alegar, ou até mesmo comprovar, que já cumpriu com sua obrigação junto à Prefeitura?**

<b>Nunca</b> Comparece (1).	1	2	3	4	5	6	7	<b>Sempre</b> Comparece (7).
	<b>1</b>	<b>16</b>	<b>13</b>	<b>10</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	

**14. Numa escala de 1 a 7, onde 1 é “nunca” e 7 é “sempre”, no cumprimento de diligências de Execução Fiscal, já ocorreu de a Prefeitura procurá-lo(a) para prestar auxílio no cumprimento de alguma diligência?**

<b>Nunca</b> Comparece (1).	1	2	3	4	5	6	7	<b>Sempre</b> Comparece (7).
	<b>42</b>	<b>3</b>	<b>1</b>		<b>2</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	

**15. Numa escala de 1 a 7, onde 1 é “nunca” e 7 é “sempre”, no cumprimento de diligências de Execução Fiscal, o(a) Senhor(a) já percebeu algum caráter político, como, por exemplo, o devedor reclamar que está sendo executado por ser oposição ao Prefeito?**

<b>Nunca</b> Comparece (1).	1	2	3	4	5	6	7	<b>Sempre</b> Comparece (7).
	<b>28</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>5</b>			