

## **Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional:**

### **Uma solução viável e socialmente justa para o aumento consistente e duradouro da arrecadação**

A presente proposta tem por objetivo apresentar a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional como uma alternativa à ampliação das receitas do Governo Federal já a partir de 1º de janeiro de 2003, além de contribuir para um aumento futuro, consistente e duradouro da arrecadação, sem que para isso seja necessário a instituição ou majoração de tributos.

Até o presente momento, para a produção de superávit primário, o atual Governo optou pela instituição de tributos e majoração das bases de cálculo e alíquotas dos já existentes, bem como pelo corte nos orçamentos dos órgãos e entidades da administração direta e indireta.

A primeira medida aumentou o caráter regressivo do sistema tributário brasileiro, estimulando a concentração da renda e a recessão econômica no país, em razão da preferência do governo por tributos indiretos e cumulativos.

Por outro lado, a restrição orçamentária impossibilitou os órgãos da Administração Tributária Federal de desempenharem satisfatoriamente suas funções institucionais.

Para além de um desempenho insatisfatório, a Administração Tributária Federal, em verdade, foi submetida a um brutal processo de desaparelhamento, com perda de prerrogativas, limitação de suas atribuições, redução do quadro de pessoal técnico

e de apoio administrativo (este inexistente na P.G.F.N.), falta de materiais necessários ao exercício de suas funções, etc.

Não é preciso dizer que “com uma administração desprovida de recursos humanos e materiais na escala e na qualidade compatíveis com uma economia complexa e de proporções continentais como a brasileira, o sistema tributário, por melhor concebido que possa ser do ponto de vista da legislação, deixará fatalmente a desejar em termos de qualidade, eficácia e justiça social”<sup>1</sup>.

Também não se pode deixar de registrar que tal postura conflita com o disposto na Constituição Brasileira de 1.988<sup>2</sup>, a qual contém, inclusive, norma prevendo a precedência da Administração Fazendária no contexto da Administração Pública.

Portanto, é fundamental para o sucesso da futura reforma tributária e para o aumento imediato da arrecadação tributária do país o reaparelhamento da Administração Tributária Federal, a fim de induzir os contribuintes ao cumprimento espontâneo de suas obrigações tributárias, ante a ciência de que poderão ser efetivamente cobrados pela Administração Tributária.

Com relação à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, demonstrar-se-á que é possível aumentar, a curto prazo, sua arrecadação, bastando para isso implementar algumas medidas administrativas necessárias, além de colocar à frente de sua administração pessoas devidamente qualificadas e conhecedoras dos problemas e potenciais da instituição.

## **1. A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional**

A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (P.G.F.N.) é órgão jurídico integrante da estrutura do Ministério da

---

<sup>1</sup> Batista Jr., Paulo Nogueira, in “A economia como ela é...”, Editora Boitempo, 3ª edição, pg. 224;

<sup>2</sup> Art. 37, XVII da Constituição da República;

Fazenda<sup>3</sup>, sendo, administrativamente, subordinada ao Ministro de Estado da Fazenda e vinculada, tecnicamente, à Advocacia-Geral da União<sup>4</sup>.

Dentre as múltiplas e complexas atribuições da P.G.F.N., encontramos a cobrança da Dívida Ativa da União<sup>5</sup>.

A Dívida Ativa da União é constituída de créditos de natureza tributária decorrentes do não pagamento de tributos e seus consectários, bem como de créditos de outras naturezas (não-tributárias).

O adequado e satisfatório desempenho dessa atribuição constitucional realiza, simultaneamente, dois valores de altíssima importância:

(a) A **justiça fiscal**, na medida em que iguala os contribuintes inadimplentes, mediante constrições patrimoniais, àqueles que espontaneamente carregaram aos cofres públicos os valores devidos e,

(b) O **fluxo de recursos financeiros** para o atingimento dos fins mais relevantes para o Estado, conforme a definição de prioridades estabelecida pelo Governo legitimamente escolhido pelo conjunto da população.

## 2. Diagnóstico da situação atual da P.G.F.N.

O atual estoque da Dívida Ativa da União, que compreende a soma de todos os créditos tributários e não-tributários já inscritos e aptos a serem cobrados judicialmente, assume

---

<sup>3</sup> Decreto nº 3.782, de 05 de abril de 2.001;

<sup>4</sup> Art. 131, §3º da Constituição da República e arts. 2º e 13 da Lei Complementar nº 73, de 10.02.1993;

<sup>5</sup> Art. 131, § 3º da Constituição da República; art. 12 da Lei Complementar nº 73/93; art. 2º da Lei nº 6.830, de 1980; art. 1º, inciso II do Decreto-Lei nº 167, de 1967 e art. 39 da Lei nº 4.320, de 1964;

proporções espantosas, conforme o quadro demonstrativo abaixo apresentado:

POSIÇÃO EM 31/12/2001	PROCESSOS	VALOR (EM R\$)
NÃO AJUIZADOS	<b>1.617.540</b>	<b>26.880.257.517,82</b>
AJUIZADOS	<b>2.026.684</b>	<b>123.947.873.713,18</b>
TOTAL	<b>3.644.224</b>	<b>150.828.131.231,00</b>

Fonte: Seção Dívida Ativa da União do *site* da P.G.F.N. em <http://www.pgfn.fazenda.gov.br>

As cifras acima demonstram o enorme potencial da atividade de recuperação de créditos.

A atividade da P.G.F.N. de recuperação de créditos não pagos, altamente especializada, depara-se com dificuldades muito específicas e a sua satisfatória realização depende de um conjunto articulado de medidas, combinando suporte logístico e providências normativas.

O tamanho ou extensão da força de trabalho representada pelos Procuradores da Fazenda Nacional assume papel de extremo relevo. Afinal, a cobrança dos valores não recolhidos espontaneamente aos cofres públicos é realizada perante o Poder Judiciário, através dos Procuradores da Fazenda Nacional (P.F.N.'s) que manuseiam a ação de Execução Fiscal.

Atualmente, a carreira dos Procuradores da Fazenda Nacional compõe-se de 1.200 (mil e duzentos) cargos, devidamente criados por lei<sup>6</sup>. Desses, aproximadamente metade ainda permanecem vagos, e este número vem sofrendo significativo aumento por conta, principalmente, da defasagem remuneratória em relação às demais carreiras jurídicas, mormente a Magistratura e o Ministério Público.

---

<sup>6</sup> Art. 68 da Lei n. 8.383, de 1991 e art. 7º. da Lei n. 9.366, de 1996;

Número de cargos de P.F.N.'s (segundo a legislação de regência)	<b>1.200</b>
Número de cargos de P.F.N.'s ocupados no final de 2001	<b>843</b>

Fonte: Relatório de Gestão da P.G.F.N. de 2001 (disponível em <http://www.pgfn.fazenda.gov.br>)

Além disso, no campo das condições logísticas, em sentido amplo, o órgão P.G.F.N. está praticamente por ser construído de forma planejada, organizada, manuseando as melhores e mais modernas técnicas de administração. Cumpre registrar que boa parte das dificuldades enfrentadas decorrem da aceitação passiva, pelos últimos dirigentes da instituição, das contínuas restrições orçamentárias impostas.

Podemos dizer, de forma resumida, que as restrições orçamentárias e financeiras, aliadas a uma gestão não profissional da instituição, notadamente nos últimos anos, são diretamente responsáveis por um quadro preocupante em termos de condições de trabalho. Vista a situação por outra ótica, temos todo um caminho a ser percorrido em termos de construção ou articulação de meios funcionais adequados para o desempenho das mais relevantes atribuições deferidas pelos legisladores constituinte e ordinário para a instituição PGFN e para o corpo funcional dos Procuradores da Fazenda Nacional.

Relevante informar, ainda, que a P.G.F.N. juntamente com os créditos públicos não pagos arrecada o chamado *encargo legal*, que se consubstancia num acréscimo de dez ou vinte por cento ao crédito tributário ou não em cobrança<sup>7</sup>.

Em decorrência de determinação legal<sup>8</sup> tais valores somente podem ser utilizados para (a) o custeio e investimento

<sup>7</sup> Decreto-Lei n. 1.025, de 1969

<sup>8</sup> art. 3º, da Lei n. 7.711, de 1988, e no art. 8º., parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101, de 2000)

da P.F.G.N. e (b) para remuneração dos P.F.N.'s (atualmente denominado *pro-labore* de êxito).

Assim, evidencia-se que a atividade de cobrança da Dívida Ativa da União pela P.G.F.N., ao menos em tese, poderia ser financiada pelos valores arrecadados a título de *encargo legal*, não fossem os limites ou restrições externos de natureza orçamentária.

No quadro demonstrativo abaixo apresentado podemos verificar de forma objetiva e clara a sucessão, ano após ano, de restrições orçamentárias impostas à P.G.F.N.. Deve ser dispensada especial atenção para a fixação de milionárias reservas de contingência a partir da arrecadação do *encargo legal* (somente aplicável no âmbito da P.G.F.N., conforme mencionamos), historicamente intocadas, como prova cabal e inconteste da disponibilidade de recursos orçamentários e a intencional e reiterada negativa de alocá-los para o aperfeiçoamento das atividades de arrecadação.

	2001	2002	2003
Previsão de arrecadação do EL (1)	<b>181.855.321</b>	<b>151.188.216</b>	<b>185.650.236</b>
Pessoal e Encargos Sociais	<b>33.992.940</b>	<b>52.518.874</b>	<b>52.673.250</b>
Outras Despesas Correntes	<b>19.933.000</b>	<b>31.790.000</b>	<b>27.564.671</b>
Investimento	<b>3.019.000</b>	<b>4.982.200</b>	<b>3.350.000</b>
Reserva de Contingência	<b>124.910.381</b>	<b>61.717.342</b>	<b>102.062.315</b>

Fontes: Quadro Demonstrativo da Despesa dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social por Poder e Órgão (Projetos de Lei enviados pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo). Nota: (1) Previsão de arrecadação do "encargo legal" no projeto de lei do orçamento para o ano.

Apesar das dificuldades enfrentadas e da sofrível administração a que foi submetido o Órgão nos últimos anos, os níveis arrecadatórios são expressivos e apresentam uma série crescente, consoante o quadro seguinte.

	1998	1999	2000	2001
DÍVIDA ATIVA	<b>1.987.155.583</b>	<b>1.006.319.938</b>	<b>1.804.824.713</b>	<b>1.640.907.616</b>
JUDICIAL	<b>1.096.653.818</b>	<b>4.012.979.254</b>	<b>4.450.688.675</b>	<b>3.652.332.715</b>
ARRECADAÇÃO TOTAL	<b>3.083.809.401</b>	<b>5.019.299.192</b>	<b>6.255.513.388</b>	<b>5.293.240.331</b>

Fonte: Relatório de Gestão da P.G.F.N. de 2001 (disponível em <http://www.pgfn.fazenda.gov.br>)

Esses dados permitem a conclusão de que, superadas as indevidas restrições ao pleno funcionamento da P.G.F.N. e dotada a instituição de uma administração moderna e eficiente, os níveis arrecadatários, particularmente em relação à Dívida Ativa da União, podem atingir patamares respeitáveis e com nítida influência direta e indireta na arrecadação global do Estado brasileiro.

Já a relação entre a receita e a despesa da P.G.F.N. aponta para a existência de um órgão com enorme potencial de influir decisivamente nos níveis arrecadatários do Estado brasileiro com custos baixíssimos. Os dados apresentados no quadro seguinte, frise-se, não consideram os valores que a União deixou de desembolsar com as vitórias judiciais da P.G.F.N..

ANO	ARRECADAÇÃO TOTAL	DESPESAS DA P.G.F.N.	RELAÇÃO RECEITA/DESPESA
1998	<b>3.083.809.399</b>	<b>48.747.036</b>	<b>1,58%</b>
1999	<b>5.019.299.192</b>	<b>55.411.757</b>	<b>1,10%</b>
2000	<b>6.255.513.388</b>	<b>49.082.857</b>	<b>0,78%</b>
2001	<b>5.293.240.331</b>	<b>103.787.716</b>	<b>1,96%</b>

Fonte: Relatório de Gestão da P.G.F.N. de 2001 (disponível em <http://www.pgfn.fazenda.gov.br>)

### **3. Expectativa de arrecadação para 2003 e medidas a serem implementadas:**

Desenhado, em rápidos traços, o panorama da recuperação de créditos experimentado pela P.G.F.N. e seus integrantes, podemos estimar um acréscimo de R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), em relação à previsão atual, na arrecadação da Dívida Ativa da União para 2003 como algo perfeitamente factível. Para tanto, as seguintes iniciativas ou providências seriam indispensáveis ou importantíssimas:

**(a) medidas sem custo de implementação ou de baixo custo:**

(a.1) aperfeiçoamento das prerrogativas legais dos P.F.N.'s nas ações de cobrança dos créditos da União com a adoção, entre outras medidas, da possibilidade de requisitar informações sobre bens e direitos de devedores;

(a.2) implementação de expedientes legais de estímulo ao cumprimento das obrigações pendentes;

(a.3) implementação e dinamização dos grupos ou unidades de "Grandes Devedores". Aqui o trabalho de cobrança da P.G.F.N. deverá ser combinado com o de fiscalização da Secretaria da Receita Federal sobre o contribuinte executado, forçando o pagamento espontâneo;

(a.4) identificação das regiões com deficiência de atuação das unidades da P.G.F.N., normalmente por falta de P.F.N.'s, e realização de mutirões de cobrança;

(a.5) realização de mutirões para identificação de processos onde é possível a conversão de depósitos em renda ou a arrecadação através de Execuções Fiscais;

(a.6) equacionamento urgente e emergencial, até mesmo por via normativa, da antecipação de pagamento das



diligências de oficiais de justiça (indispensáveis para o sucesso das ações de cobrança);

(a.7) implementação urgente de iniciativas no campo dos mecanismos de indução de pagamentos, como a sistemática inscrição em Dívida Ativa, no CADIN (Cadastro de Inadimplentes do Setor Público Federal) e na distribuição judicial das pessoas físicas co-responsáveis pelas dívidas em cobrança;

(a.8) estabelecimento de convênios com as Juntas Comerciais, Serviços Imobiliários, Cartórios de diversas naturezas, Secretarias das Fazendas Estaduais e Municipais, Poder Judiciário Estadual e Banco Central para troca de informações sobre a existência de bens, créditos e direitos em nome de contribuintes executados.

(a.9) implementação de cadastro informatizado nacional, no qual os diversos órgãos da administração direta e indireta, especialmente os voltados para a área social, poderiam declinar os bens de que carecem (v. g. computadores, móveis, imóveis, alimentos não perecíveis, medicamentos, automóveis e outros) de maneira a orientar as adjudicações a serem levadas a efeito por Procuradores da Fazenda Nacional nos autos de Execuções Fiscais em curso.

(a.10) alteração da legislação processual em vigor de maneira a permitir à PGFN requerer e obter junto ao Poder Judiciário tratamento preferencial e célere para Execuções Fiscais de grande valor.

**(b) medidas com custo de implementação financiados integralmente pela arrecadação do *encargo legal*:**

(b.1) complementação, mediante concurso público, do quadro de P.F.N.'s, preenchendo integralmente os claros existentes e

direcionando a força de trabalho adicional para um esforço de incremento da arrecadação;

(b.2) implementação urgente de depósitos de bens penhorados e removidos mediante a fixação de prerrogativa legal de requisição preferencial de imóveis da União para este fim;

(b.3) implementação urgente de um quadro de apoio administrativo especializado para dar o suporte necessário para as atividades de cobrança. Como alternativa à implantação, a curto prazo, do quadro de apoio, seria viável um mecanismo de requisição irrecusável de servidores em exercício em outros órgãos da Administração Pública Federal;

(b.4) instalação urgente e emergencial das unidades seccionais da P.G.F.N. onde foram instaladas varas da Justiça Federal;

(b.5) recomposição do orçamento de custeio e investimento da P.G.F.N. para fazer frente às iniciativas e despesas administrativas necessárias para que se alcance o desejável incremento na arrecadação.

#### **4. Conclusão**

A presente proposta restringiu-se a abordar formas de melhorar a cobrança da dívida ativa da União no curto prazo (já a partir de 2003).

Deixou, todavia, de abordar outras importantes atribuições da P.G.F.N., como o assessoramento jurídico no âmbito do Ministério da Fazenda e a defesa judicial dos interesses da União nas causas de natureza fiscal que, quando exercida

adequadamente, resulta em elevada economia para o erário, uma vez que este deixa de desembolsar valores a serem devolvidos aos contribuintes ou mantém em caixa valores questionados judicialmente<sup>9</sup>.

Um planejamento da P.G.F.N. na sua totalidade, com objetivos de curto, médio e longo prazo, acrescido de recursos humanos e de meios materiais necessários, aumentaria consideravelmente o potencial de arrecadação da União.

Assim, os subscritores da presente colocam-se à disposição da equipe do futuro governo para discutir a presente proposta, fornecer informações sobre a P.G.F.N. e ajudar na

---

<sup>9</sup> Podemos citar como exemplo dois casos que dizem respeito à discussão acerca da constitucionalidade da majoração da alíquota da CSSL para as instituições financeiras, de que trata o art. 2º da Lei 9.316/96 e o Parágrafo único do art. 19 da Lei 9.249/95.

O Banco Bradesco interpôs recurso de apelação de sentença denegatória (AMS 97.03.044618-3), que se encontra pendente de julgamento em face de Argüição de Inconstitucionalidade suscitada no AMS 1999.03.99.106759-3 do Unibanco União de Bancos Brasileiros S/A.

O Banco Bradesco propôs Medida Cautelar (97.03.017508-2), para dar efeito suspensivo ao recurso de apelação e obteve liminar, ou seja, a exigibilidade do crédito encontra-se suspensa. A DEINF lavrou um auto de infração (sem multa de ofício) no importe de **R\$ 151.898,703,77** (cento e cinquenta e um milhões, oitocentos e noventa e oito mil, setecentos e três reais e setenta e sete centavos), valor este em 28/04/1999, mas atualmente estimado em **455,4 milhões**.

Note-se que já o UNIBANCO obteve sentença favorável e também goza da suspensão da exigibilidade do crédito tributário.

Um levantamento mais apurado poderia detectar mais processos judiciais envolvendo essa questão e, conseqüentemente, mais instituições financeiras sem recolher a CSSL com a alíquota majorada, desde a Emenda Constitucional de Revisão nº 1/94.

Registre-se, ainda, que todos os processos em curso perante o TRF-3º estão com o julgamento suspenso, por força da argüição de inconstitucionalidade acima citada.

**Para tornar prejudicada a mencionada argüição de inconstitucionalidade, bastaria interpor um Recurso Extraordinário ao Supremo Tribunal Federal e trabalhar para seu julgamento célere. Uma vez julgado este recurso, seria possível o julgamento dos demais processos no Tribunal Regional da 3ª Região. Com isso, seria viável carrear para os cofres públicos os valores acima declinados e muitos outros valores, relativos a outros processos.**

elaboração de um planejamento global da instituição, com objetivos de curto, médio e longo prazo.

Brasília, 02 de novembro de 2002.

**Paulo Cesar Negrão de Lacerda**

Presidente do Sindicato Nacional dos  
Procuradores da Fazenda Nacional  
- SINPROFAZ -

**Aldemário Araújo Castro**

Representante Eleito da Carreira de Procurador da Fazenda Nacional  
perante o Conselho Superior da Advocacia-Geral da União

**Evandro Costa Gama**

Representante Eleito da Carreira de Procurador da Fazenda Nacional  
perante o Conselho Superior da Advocacia-Geral da União