

DÉBITOS TRIBUTÁRIOS MUNICIPAIS E A UTILIZAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO TRIBUTÁRIO POR CONTRIBUINTES NA CIDADE DE ARCOS/MG

Cristina Gonçalves Bretas¹

Humberto Gomes Pereira²

José Marcelo Fraga Rios³

RESUMO: Este artigo tem como objetivo geral fazer uma análise da utilização do Processo Administrativo Tributário no município de Arcos/MG; sua celeridade e praticidade; tendo como foco, o princípio da verdade material para alcançar de forma simples e sucinta um contato com o contribuinte e um retorno satisfatório para a fazenda municipal, aliviando o sistema judiciário de execuções fiscais morosas e rápido retorno pecuniário aos cofres públicos.

PALAVRAS-CHAVE: Processo Administrativo Tributário. Celeridade. Praticidade. Verdade Material. Contribuinte. Fazenda Municipal.

ABSTRACT

ABSTRACT: This article has as general objective to make an analysis of the administrative tax procedure in the municipality of Arcos/MG; its speed and its practicality; focusing on the principle of material truth to achieve in a way simple and succinct a contact with the taxpayer and a satisfactory return to a municipal collection, alleviating the judicial system of tax executions delayed and fast pecuniary return to the public coffers

KEY WORDS: Administrative Tax Procedure. Celerity. Practicality. Truth Material. Taxpayer. Municipal Revenue

¹ Pós-graduanda em Direito Tributário pela Faced – cgbretas@yahoo.com.br

² Professor Ms. Humberto Gomes Pereira da Pós-graduação Faced-IPPEX – humberto.pereira@uemg.br

³ Pós-graduando em Gestão Contábil, Auditoria e Controladoria pela FACED – mfragarios@gmail.com

INTRODUÇÃO

O sistema judiciário brasileiro em tempos atuais passa por uma sobrecarga de processos, onde há uma demanda de ajuizamento de ações maior que a capacidade dos serventuários judiciários possa atuar, tendo assim como consequência uma justiça morosa, muitas das vezes arrastando por anos questões de fácil resolução e que, por vias administrativas, seriam simples e de baixo custo para ambas as partes da lide. O Processo Administrativo Tributário simplesmente é a possibilidade de acertamento da relação tributária entre fazenda municipal e contribuinte, sendo assim diferente do processo judicial. Está previsto no art. 5º, LV da Constituição Federal, no Código Tributário Nacional e na legislação específica de cada ente. É muito utilizado nas esferas Estaduais e Federais, onde os órgãos fiscalizadores possuem câmaras próprias para julgamento. Já em municípios de médio porte, como é o caso do município de Arcos/MG, a utilização do Processo Administrativo Tributário ainda é um tabu, pois as informações muitas das vezes não são repassadas pelos funcionários fazendários aos contribuintes ou não possuem qualificação adequada ou ainda compreendem que o ajuizamento de execuções fiscais seria a forma mais viável para o ente municipal solucionar as questões dos débitos tributários. A ideia central da Constituição vigente é assegurar no processo administrativo o direito à ampla defesa, publicidade, eficiência e principalmente a duração razoável, dentre outros princípios. Vale a pena ressaltar que o processo administrativo existe princípio da verdade material, ou seja, analisar o caso em si, evitando muitas das vezes o excesso de formalidade (o que não se encontra nos autos não pode ser julgado), o que muitas vezes prejudica o contribuinte. Sendo assim, essa é a vantagem que o contribuinte tem no Processo Administrativo Tributário, pois nele qualquer elemento pode servir de prova, mesmo sem pertencer ao processo em si, uma vez que todos os elementos devem ter o intuito da verdade, uma decisão justa, enquanto no processo judicial apenas o que se encontra nos autos deve ser avaliado para a decisão.

Quais seriam as resistências da administração pública municipal em investir nos Processos Administrativos Tributários em face da verdade material?

Nesse sentido, esse estudo foi realizado através de pesquisa aberta, uma vez que foram entrevistados funcionários efetivos do município de Arcos que atuam na área tributária da administração municipal e pesquisa bibliográfica.

COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA

O tributo é uma prestação pecuniária compulsória, em moeda ou bens que possam ser convertidos em moeda, instituído por lei e cobrado mediante atividade administrativa plenamente vinculada, que não se origina de um ato ilícito, conforme art. 3º do Código Tributário Nacional.

É uma prestação pecuniária porque se deve pagá-la com dinheiro ou bens passíveis de conversão em dinheiro, sendo proibido o pagamento de tributos por meio de trabalho ou serviço.

A prestação é compulsória porque não depende da vontade dos contribuintes ou do Estado. Quando a lei afirma que um determinado fato configura a hipótese de incidência de determinado tributo, a pessoa que praticou aquele fato fica automaticamente obrigada a pagar.

O crédito tributário é o valor devido a título de tributo, ou seja, a obrigação tributária principal. Nesse sentido, Hugo de Brito Machado esclarece:

O crédito tributário, portanto, é o vínculo jurídico, de natureza obrigacional, por força do qual o Estado (sujeito ativo) pode exigir do particular, o contribuinte ou responsável (sujeito passivo), o pagamento do tributo ou da penalidade pecuniária (objeto da relação obrigacional). (MACHADO, p. 173, 2011)

Diante da forma federativa utilizada em nosso país, a Constituição Federal repartiu a competência tributária entre os entes federativos. A competência tributária nada mais é do que a capacidade do ente em instituir, lançar e cobrar os tributos.

Embora o município tenha autonomia plena para instituir e disciplinar os tributos atribuídos pela Constituição Federal à sua competência, a legislação municipal deverá observar todas aquelas limitações, porque a Constituição Federal é

a lei máxima no sistema jurídico brasileiro; e toda legislação que a ela não se adapta é inválida.

Segundo Harada (2009), devido ao princípio federativo que possibilita a autonomia e independência de cada entidade tributante, não existe um Código de Direito Administrativo, por isso deverá ser analisado a legislação adjetiva de cada esfera imposta, aplicável à espécie, pois a própria legislação material instituidora do imposto poderá prever a forma de desenvolvimento o processo administrativo.

PROCESSO TRIBUTÁRIO

O processo tributário é o conjunto de atos administrativos e judiciais dispostos, com o objetivo de apurar a obrigação tributária ou descumprimento desta, tendentes a dissipar controvérsias entre o fisco e o contribuinte.

Servindo de condução para as normas de direito tributário, analisando o fato para revelar o débito ou indébito. Sendo dividido em duas espécies: procedimento administrativo tributário e processo judicial tributário.

PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO TRIBUTÁRIO E PROCESSO JUDICIAL TRIBUTÁRIO

O procedimento administrativo tributário, que é desenvolvido na própria repartição fiscal, tem por finalidade resolver as possíveis controvérsias entre o fisco e o contribuinte.

Nesse entendimento, Hugo de Brito Machado:

Daí a instituição de um processo administrativo fiscal, destinado a regular a prática dos atos da administração e do contribuinte no que se pode chamar acertamento da relação tributária. (MACHADO, p. 457, 2011).

O procedimento administrativo tributário é muitas das vezes conceituado como todo aquele procedimento que se destina à determinação, exigência ou dispensa do crédito fiscal, bem como a fixação do alcance de normas de tributação sobre os casos concretos pelo órgão competente, ou a imposição de penalidades ao contribuinte. Entende-se ainda com o processo de controle, lançamento e consulta, outorga, isenção, punição, ou seja, processos por infração fiscal.

Sendo assim, procedimentos administrativos de cobrança são todos os processos que permitem a satisfação do crédito diretamente perante o município, dispensando a necessidade de ajuizamento da ação de execução fiscal.

Uma vez esgotadas todas as possibilidades de cobrança administrativa do crédito fiscal, sem o seu êxito, restam ao município a via judicial para obterá satisfação do seu crédito.

Essa cobrança é realizada através do processo de execução fiscal ou ação de execução fiscal, que são denominações ambíguas para se falar do mesmo procedimento.

Procedimento administrativo de cobrança entende-se como o conjunto de atos que se realizam desde a constituição do crédito até a sua satisfação, por conta do contribuinte.

A cobrança por via judicial, sendo a última alternativa apresentada, embora seja uma solução legal e adequada aos casos de inadimplemento do crédito tributário, em geral tal medida não possui sempre efetividade, devido à demora resultado de um trâmite judicial e além do que depende de vários fatores alheios a vontade dos agentes fiscalizadores.

Por isso, a utilização por via administrativa, como forma de buscar a cobrança dos créditos tributários de inadimplentes, ainda é uma medida prática e atrativa, podendo ser utilizadas campanhas por parte do fisco com o propósito de alcançar satisfação do crédito tributário.

Ressaltando ainda, a possibilidade de parcelamentos, como forma de permitir que o contribuinte consiga a extinção do seu inadimplemento. Sendo é lógico, a criação de legislação específica para tal, bem como a conscientização para com o contribuinte, demonstrando os benefícios pelo cumprimento de suas obrigações tributárias.

Onde juntamente com o parcelamento, o contribuinte confessará a dívida fiscal, ou seja, reconhecerá que é devedor da importância apontada. Sendo importante uma vez que tem o condão de interromper a prescrição pelo ato do reconhecimento da dívida.

CONDUÇÃO DO PROCESSO TRIBUTÁRIO

O processo tributário em si é o resultado de várias ações e etapas que começam necessariamente com a constituição do crédito tributário.

Segundo Torres (2009), o fiscal municipal é um agente de arrecadação e por isso tem como obrigação estar ciente de cada atividade econômica, bem como legislações no âmbito municipal, estadual e federal e ainda, a jurisprudência existente, para que não haja litígios desnecessários e errôneos.

Vale ressaltar que, muitas das vezes o fiscal encontra resistência por parte do contribuinte durante a condução de um processo tributário, o que é a grande causa desses procedimentos se tornarem execuções fiscais.

O cumprimento de rotinas na fiscalização tributária garante a regularidade nos lançamentos dos tributos, confere credibilidade à administração pública e evita a futura arguição de nulidades.

As etapas arguidas por um fiscal são auxiliadas por uma base de dados cadastrais que contribuem para a efetividade da atividade da arrecadação, bem como softwares e programas que facilitam e agilizam o trabalho que antes eram feitos manualmente.

O artigo 196 do Código Tributário Nacional remete sobre a obrigação do agente fiscalizador em lavrar termo de início do procedimento fiscal, sendo ele de suma importância para contagem de tempo na prescrição e decadência bem como garantir a validade de provas e regularidade da diligência.

A UTILIZAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO PELO CONTRIBUINTE E SUA DEFESA

Quando o contribuinte exerce o seu direito de defesa, em nível administrativo, a autoridade que conduz o processo deverá autuá-la, a fim de considerar as razões do contribuinte, apresentadas na defesa.

Vale ressaltar que nessa primeira etapa, pode-se apresentar a solução do caso ainda em nível administrativo.

Atualmente, entende-se que para lavratura do auto de infração, deve-se garantir primeiramente o direito de defesa do contribuinte, sob pena de nulidade, uma vez que, a notificação ao sujeito devedor é obrigatória. Caso isso não ocorra, pode gerar nulidade não só no processo administrativo bem como o próprio lançamento.

O contribuinte possui em seu favor a ampla possibilidade de produção de provas no curso do processo administrativo tributário ratificando a legitimação dos princípios da ampla defesa, do devido processo legal e da verdade material.

MOROSIDADE JUDICIAL

Muitas causas podem ser apontadas como possíveis explicações para a morosidade judicial em pleno século XXI: o processo (recursos, intervenções), a carreira dos juízes, promotores (critérios de promoção), os honorários advocatícios

(a forma de cobrança), a quantidade de advogados, a falta de serventuários, prazos em excesso, enfim uma variável de prerrogativas para explicar algo que se tornou regra e não exceção nas comarcas de todo o Brasil.

Segundo a ouvidoria do Conselho Nacional de Justiça no ano de 2014, a morosidade processual no Poder Judiciário foi a reclamação de quase metade dos cidadãos que procuraram o órgão, que atua como canal de comunicação entre o Conselho e a população.

Dados do Relatório Justiça em números, divulgado pelo CNJ, demonstram que a taxa de congestionamento do Judiciário, em 2013, foi de 70,9%, ou seja, de cada 100 processos que tramitaram na Justiça no período, aproximadamente 29 foram baixados. Segundo o relatório, a alta taxa de congestionamento é causada, em grande parte, pela quantidade de processos pendentes na fase de execução da primeira instância.

PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO PROCESSO TRIBUTÁRIO

Todo processo, seja ele administrativo ou judicial, orienta-se pelos princípios constitucionais:

- Ampla defesa: direito de apresentar razões, ou seja, argumentos: apresentar provas, produzir provas, direito de recorrer, direito a representação técnica;
- Contraditório: envolve o direito de manifestar-se sobre alegações da parte contrária, direito de participar da produção de prova;
- Necessidade: deve-se optar por aquela menos gravosa;
- Adequação: existindo várias medidas possíveis, o fisco deve adotar aquela que atinge a finalidade, objetivando o fim. Sendo o equilíbrio do Estado em atingir o fim desejado e as eventuais adversidades geradas para o alcance da meta;

- Justa medida: Em termos práticos, pode-se afirmar que o princípio da capacidade contributiva objetiva preservar a eficácia da lei tributária com a carga tributária condizente e suportável ao contribuinte, na medida de suas possibilidades, posto que descabida uma tributação excessivamente onerosa que compromete a própria subsistência do contribuinte;
- O princípio da igualdade previsto no art. 150, da Constituição Federal, dispõe que é vedado instituir tratamento desigual entre contribuintes de situação equivalente;
- Princípio da celeridade: por força da Emenda Constitucional nº 45, promulgada em 08.12.2004, acrescido ao artigo 5.º o inciso LXXVIII, na chamada Reforma do judiciário: “A todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. (BRASIL, 2004)
- Princípio da verdade material: pelo qual busca-se apurar os fatos através de todos os tipos de provas lícitas, que podem ser trazidas ao processo em qualquer tempo; o que é diferente do processo judicial, uma vez que esta busca a verdade formal dos fatos.

3.2.4. FISCALIZAÇÃO TRIBUTÁRIA

Os agentes fiscalizadores têm como função garantir a concretização do crédito tributário, proporcionando o maior retorno possível dos créditos constituídos.

Uma vez que a eficácia e eficiência da administração pública dependem da quantidade e da qualidade de informações disponíveis, o que é possível através da fiscalização tributária.

Sendo fundamental para isso um sistema de informações cadastrais sempre atualizados, para que o fisco possa efetuar um controle adequado com relação aos

recolhimentos tributários. O fisco cobra tributos porque tem competência federativa para tal função.

. DESENVOLVIMENTO

Entre os anos de 2012 a 2016, foram abertos cerca de 250 processos administrativos tributários - PAT segundo informações da fiscal tributária municipal de Arcos/MG., podendo ser considerado alto esse número para um município que “engatinha” em relação a esta questão tributária.

Vale ressaltar que, a maioria ainda está em andamento, pois ainda não houve a satisfação desse crédito tributário, transformando-se assim alguns em execuções fiscais que estão a mercês da morosidade judicial para a quitação dessa dívida por parte dos contribuintes.

Ainda segundo a fiscal municipal, a dívida ativa do município está em torno de 07 milhões e a mesma nunca foi trabalhada, apenas nos últimos 05 anos que se começou um trabalho inovador, porém lento, que é afetado pelas opiniões divergentes dos chefes dos executivos com as trocas de gestão. Observando-se que o município durante esses cinco anos apontados, teve 03 chefes de executivos diferentes, devido a processos eleitorais em andamentos.

Devido a essa situação eleitoral atípica, a falta de funcionalismo público competente, softwares atualizados e, entendimento do próprio contribuinte sobre suas obrigações tributárias, os cofres públicos do município com essa dívida ativa neste valor exorbitante supracitado.

4.1. SETOR TRIBUTÁRIO NO MUNICÍPIO DE ARCOS/MG.

O município de Arcos possui uma população de cerca de 40 mil habitantes, encontra-se situado no polo calcário e fabricação de cimentos, cal e matéria prima

para construção e, possui apenas 01 fiscais tributário, 02 procuradoras municipais, 01 advogados e mais uma equipe de cerca de 10 funcionários para a fiscalização arrecadatória municipal além das empresas, ressaltando que, as procuradoras citadas, ainda são responsáveis por todos os processos referentes ao município e sua gestão.

Em uma análise crítica para um município que teve para o ano de 2016 uma estimativa de arrecadação de 104 milhões, o mesmo possui uma equipe fiscalizatória pequena e sobrecarregada, que se desdobra ainda no atendimento ao contribuinte e, uma carga horária semanal obrigatória de 30 horas.

Sendo assim, chega a ser surreal que uma equipe dessa fiscalize milimetricamente todos os contratos, empresas, arrecadação, dívida ativa, lançamento, prescrição e decadência do setor tributário.

4.2. OS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS E AS EXECUÇÕES FISCAIS

Segundo o setor de fiscalização tributária do município, até dezembro/2016 foram iniciados 250 processos administrativos tributários.

Destes 250 processos iniciados, 123 tiveram satisfação tributária na fase de administrativa e 102 encontra-se em fase de negociação, ressaltando que ainda em fase administrativa.

Dentre o período estabelecido para análise de estudo, ou seja, 2012 a 2016 foram ajuizadas 25 execuções fiscais na comarca de Arcos/MG., sendo que destas protocolizadas, apenas 05 foram finalizadas em razão da satisfação do débito exequendo, segundo dados da Procuradoria Municipal de Arcos/MG.

Em relação as que se encontra em andamento, não há então até a presente data, perspectiva de quitação, uma vez que a maioria são empresas a beira da decretação de falência ou contribuintes que não possuem quaisquer tipos de bens

passíveis de penhora, ficando assim sempre à espera da possibilidade de bens para finalização de tais ações.

Questionada pelo baixo índice de execuções fiscais em andamento em face ao alto valor da dívida já citada, a procuradora informou que diversos fatores influenciam no ajuizamento dessas ações, como organização politicamente correta dos processos administrativos evitando assim nulidades, a troca atípica de três chefes de executivo em cinco anos e sua política de governo e servidores públicos sem formação adequada para diligências.

No geral a instauração e tramitação do processo administrativo tributário municipal seguem as mesmas orientações traçadas pelas legislações estaduais e federais, pois os princípios aplicáveis são os mesmos devidos serem cominados pela Constituição Federal vigente.

4.3. MOROSIDADE JUDICIAL DA COMARCA DE ARCOS/MG.

É notório que a morosidade judicial não é um problema apenas da comarca de Arcos e sim da maioria das comarcas brasileiras.

A comarca de Arcos abrange dois municípios: Arcos e Pains. Possui duas varas e duas promotorias.

Como é uma comarca vista para ascensão de carreira judiciária, há em contrapartida uma alta rotatividade de nomeações tanto para juízes quanto promotores, sendo assim, até que saia uma nova nomeação, a comarca chega a ficar meses com juízes ou promotores temporários ou de apoio. Sendo assim um transtorno para os andamentos processuais. Sem contar o número reduzido de serventuários, e a falta de realização de concursos ou novas nomeações.

Outro problema enfrentado por parte dos executores está relacionado ao sistema de penhora online, que foi criado para agilizar as penhoras judiciais, porém são necessárias várias petições em uma mesma execução, o que gera novos procedimentos e assim, o círculo redundante para um mesmo pedido.

4.4. IMPRESCINDIBILIDADE E VIABILIDADE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO TRIBUTÁRIO

Após levantamento dos dados fornecidos pela procuradoria e departamento de tributos do município, ficou nítida a imprescindibilidade do processo administrativo, pois o mesmo no espaço de tempo analisado foi o que mais apresentou resultados.

Infelizmente o município não possui condições de informar ao certo os valores recebidos através de processos administrativos tributários e mesmo nas execuções fiscais, uma vez que muitos são parcelamentos e, não foi realizado por parte do funcionalismo responsável um estudo sobre tais dados e nem possuem um software que apresente informações precisas.

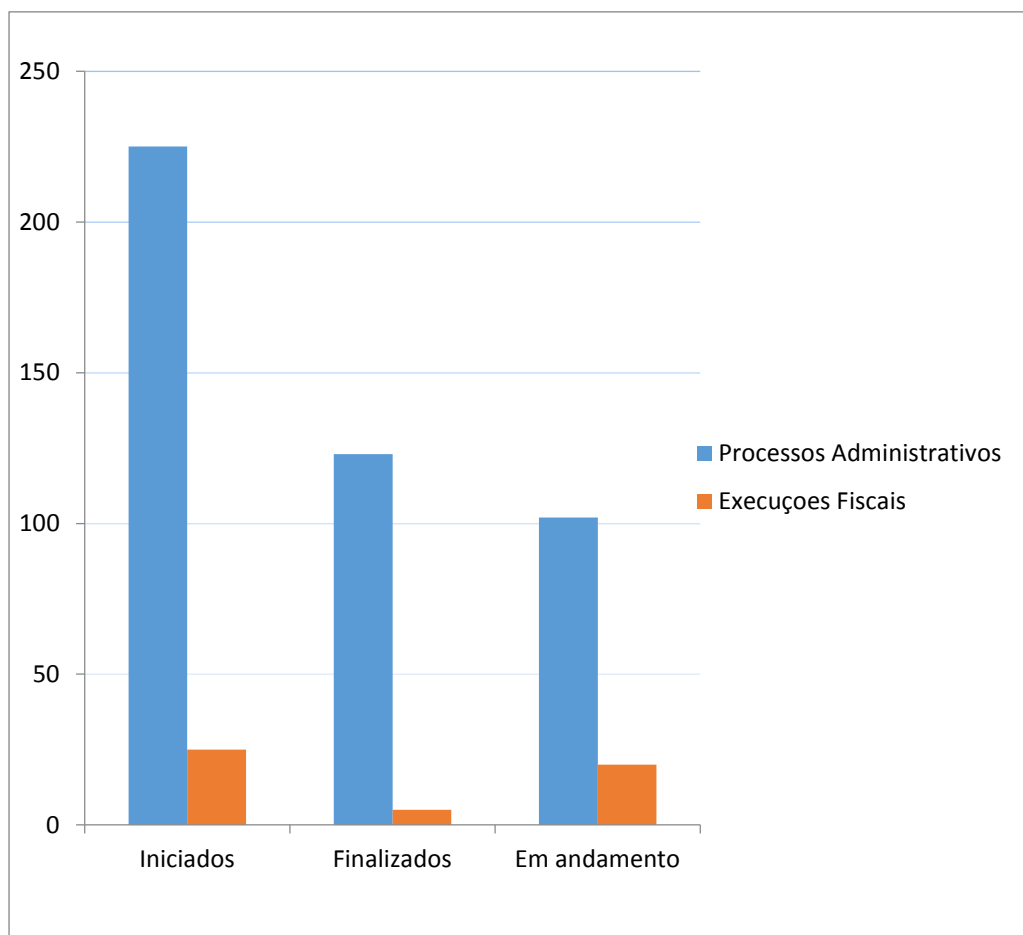
Sendo assim, é possível comprovar tal análise através dos processos iniciados entre 2012 a 2016, levando em consideração os 250 processos administrativos iniciados:

- 123 processos administrativos, ou seja, 49% foram quitados em fase administrativa - méritos satisfatórios;
- 102 processos administrativos, ou seja, 41% estão em fase de negociação – fase administrativa;
- 20 processos administrativos que se tornaram execuções fiscais, ou seja, 8% que estão em trâmites judiciais – estão em andamento e;

- 05 processos administrativos que se tornaram execuções fiscais, ou seja, 2% que tiveram satisfação do crédito via judicial – processos transitados e julgados.

A disparidade fica ainda mais fulgente conforme gráfico o Gráfico 1, sendo plausível a viabilidade da utilização da cobrança via administrativa:

Gráfico 1 – Número de processos administrativos e execuções fiscais, 2012-2016.



Fonte: Resultados da pesquisa (2017).

Não restam dúvidas que o investimento relacionado aos processos administrativos tributários precisa urgentemente ser trabalhados, pois no lapso de tempo analisado, foi a forma mais viável e satisfatória para a receita do município.

Pode-se listar como pontos positivos da utilização dos processos administrativos: agilidade, praticidade, informalidade, acessibilidade, desafogamento do sistema judicial, verdade material, credibilidade e confiabilidade por parte do contribuinte para com o município, maior garantia e retorno financeiro e, um recurso viável contra a prescrição e decadência, os quais são os maiores inimigos de um departamento tributário atuante.

5. CONCLUSÃO

Quais seriam as resistências da administração pública municipal em investir nos Processos Administrativos Tributários em face da verdade material?

Não foi constatada diretamente uma resistência na utilização dos processos administrativos tributários, ocorre que a mudança dos mandatos eletivos, servidores públicos escassos e sem formação adequada para a realização do trabalho, a morosidade judicial e falta de conhecimento por parte dos contribuintes interrompe o segmento dos processos ou mesmo sua inicialização, não atingindo assim o seu objetivo, ou seja, o recebimento do crédito tributário.

Em entrevista com os secretários de administração pública municipal e o secretário fazendário, é meta por parte do governo gestão 2017 a 2020, a diminuição dessa dívida ativa, para que a mesma não seja extinta por prescrição e decadência.

Está sendo analisado pela nova gestão para o próximo ano um REFIS – Programa de Recuperação Fiscal, o qual se encontra em análise sobre o impacto que seria na arrecadação do município a aprovação de uma legislação como esta.

Vale ressaltar que o projeto lei ainda está sendo elaborado e o mesmo ainda não foi apresentado ao legislativo.

Também foi informado pelos administradores municipais que no próximo ano está previsto num novo concurso público municipal com edital para 02 vagas de fiscais tributários, 01 advogado e analistas administrativos que serão distribuídos para as áreas de maior escassez de mão de obra profissional.

Outro caminho a ser sugerido para sanarem esse déficit de processos administrativos para uma dívida ativa que gira em torno de 07 milhões de reais é a separação e autonomia de um setor especializado dentro do município responsável pela dívida ativa, com dedicação exclusiva dos funcionários.

E por último e não menos importante, a conscientização para com os contribuintes sobre a dívida ativa bem como os percalços, sobre a informalidade e a acessibilidade quando necessário por parte do mesmo no departamento tributário, sua capacidade de recurso e sobre a utilização deles por vias administrativas desafogando assim o sistema judiciário local.

6. REFERÊNCIA

BRASIL. Decreto n.5.172, de 25 de out. de 1966. **Código Tributário Nacional**, Brasília, DF, set 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, Brasília, DF, ago. 2017.

BRASIL. Lei n.1683, de 20 de jun. de 1997. **Código Tributário Municipal**, Arcos, MG, set 2017.

HARADA, kiyoshi. **Direito Financeiro Tributário**. 19. ed. Atlas.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 35. ed. Renovar.

MONTENEGRO, Manuel Carlos - **Morosidade da Justiça é a principal reclamação recebida pela Ouvidoria do CNJ**. Disponível em:<
<http://www.cnj.jus.br/f4dh>>, Data do Acesso: 04 de setembro de 2017.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 17. ed.
Malheiros Editores.