

A MELHORIA NA EFICIÊNCIA DA RECUPERAÇÃO DOS CRÉDITOS PÚBLICOS. CRIAÇÃO DO GRUPO DE COBRANÇA DOS GRANDES DEVEDORES DAS AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES PÚBLICAS FEDERAIS

Fabio Munhoz

RESUMO. O projeto de criação do Grupo de Cobrança dos Grandes Devedores das Autarquias e Fundações Públicas Federais trouxe um grande avanço institucional na busca da maior efetividade da arrecadação e na gestão dos maiores créditos destas entidades.

Palavras-Chave: Grupo. Cobrança. Grandes Devedores.

1. Introdução

1.1. Estudo do IPEA

Em março de 2011 ano foi apresentando pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Avançadas (IPEA), um estudo inédito titulado “Custo unitário do processo de execução fiscal na justiça federal”¹, através do qual não apenas se conclui pelo custo monetário destes processos, mas chegou-se a diversas outras conclusões de grande importância para aqueles que atuam na área da cobrança e recuperação dos créditos públicos.

Segundo este estudo, aproximadamente três quintos dos processos de execução fiscal vencem a etapa de citação. Destes, apenas 25% (vinte e cinco por cento) conduzem à penhora e somente uma sexta parte das penhoras resulta em leilão.

Além disso, em apenas 15% (quinze por cento) dos casos há penhora de bens e somente em um terço dessas penhoras resulta a apresentação voluntária de bens pelo devedor. Apenas 2,6% (dois virgula seis por cento) das ações de execução fiscal resultam em algum leilão judicial, com ou sem êxito.

¹ Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110331_comunicadoipea83.pdf

Do total de processos, o pregão gera recursos suficientes para satisfazer o débito em apenas 0,2% (zero virgula dois) dos casos.

Esse dado é crucial para se mensurar a eficácia deste procedimento judicial, já que em menos de meio por cento dos casos consegue-se reaver os valores a partir de uma penhora e um futuro leilão, o que acarreta afirmar que mesmo com todo o trabalho para se encontrar bens e os levar a leilão, em pouquíssimas vezes há a reversão destes valores para o pagamento dos créditos.

Ainda segundo este estudo, o tempo médio de tramitação de um processo de execução fiscal na Justiça Federal é de 8 (oito) anos, 2 (dois) meses e 9 (nove) dias.

Com relação ao custo médio de um processo de execução fiscal para a justiça federal, a conclusão do referido estudo é muito objetiva, *tendo em vista os dados sobre o orçamento da Justiça Federal de Primeiro Grau, tem-se que seu custo diário é de R\$ 13,5 milhões e o custo médio do processo no ano de 2009 foi de R\$ 1,58. Logo, o custo médio total provável do PEFM é de R\$ 4.685,39. Quando excluídos os custos com o processamento de embargos e recursos, este valor é de R\$ 4.368,00. Este último valor é o indicador mais adequado à determinação do custo efetivo do processamento da execução fiscal, na Justiça Federal de Primeiro Grau.*

Convém ressaltar que esse custo é apenas para o poder judiciário, ou seja, não se contabilizou, mesmo porque não era este o objetivo, o custo para a administração pública federal. Isso nos leva a afirmar que, se contabilizássemos o custo para as entidades constituírem esses créditos através de processos administrativos de constituição, bem como das procuradorias inscreverem em dívida ativa e adotarem as demais medidas de cobrança, provavelmente chegaríamos ao dobro deste valor.

Estas conclusões somente nos permitem afirmar categoricamente que a utilização do processo judicial da execução fiscal não funciona como o meio arrecadatório que foi pensado, pois é extremamente moroso, caro e ineficaz.

2. Desenvolvimento

A partir desse cenário, a Procuradoria-Geral Federal, órgão vinculado à Advocacia-Geral da União e que representa atualmente 154 (cento e cinquenta

e quatro) Autarquias e Fundações Públicas Federais, vem buscando se utilizar dos meios alternativos de cobrança, bem como de formas de gerenciamentos diferenciados dos créditos dos devedores destas entidades, como por exemplo com a criação do Grupo de Cobrança dos Grandes Devedores das Autarquias e Fundações Públicas Federais .

2.1. Criação do Grupo de Cobrança dos Grandes Devedores

A Procuradoria-Geral Federal (PGF), por meio da Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos (CGCOB), vem desenvolvendo projetos que têm por escopo incrementar e sistematizar a arrecadação de valores devidos às autarquias e fundações públicas federais. De fato, iniciativas como buscam inovar no tratamento que tradicionalmente era dispensado à cobrança dos valores devidos ao erário. O protesto de CDAs especificamente busca o aumento, de forma mais célere e eficaz, da arrecadação de créditos de valores menores.

Nesse contexto, vislumbrou-se a necessidade de se conferir tratamento diferenciado a determinados créditos, os quais, em decorrência do maior valor, impõem acompanhamento pontual, articulado e prioritário, viabilizando-se a recuperação eficiente dos recursos devidos aos cofres públicos.

Para a concretização de tal projeto, buscou-se inspiração na extinta Divisão de Cobrança dos Grandes Devedores do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), a quem competia “atuar de forma planejada e especializada na cobrança judicial dos grandes devedores”, em relação aos créditos previdenciários.

Partindo-se da sistemática utilizada pelos Procuradores atuantes nesses núcleos de grandes devedores do INSS, foi desenvolvido o projeto para criação do Grupo de Cobrança dos Grandes Devedores das Autarquias e Fundações Públicas Federais. Como resultado dessa iniciativa, elaborou-se minuta de Portaria, a qual foi submetida à apreciação do Procurador-Geral Federal e ao Advogado-Geral da União.

A proposta apresentada foi acolhida, culminando com a publicação, no Diário Oficial de 25/05/2012, da Portaria AGU nº 204, de 24/05/2012, que cria o Grupo de Cobrança dos Grandes Devedores (GCGD) no âmbito da Procuradoria-Geral-Federal (PGF) e dispõe sobre os procedimentos e rotinas a

serem utilizados no monitoramento dos Grandes Devedores das Autarquias e Fundações Públicas Federais.

Referido ato prevê, em seu artigo 4º, a competência do GCGD. Dentre elas, convém citar algumas, a fim de demonstrar como o monitoramento dos maiores devedores das Autarquias e Fundações Públicas Federais representadas pela Procuradoria-Geral Federal passou a ser feito.

Art. 4º Cabe ao Grupo de Cobrança dos Grandes Devedores:

I - acompanhar a execução de todos os procedimentos, no âmbito administrativo ou judicial, que tenham por objeto a cobrança dos créditos dos grandes devedores das Autarquias e Fundações Públicas Federais;

II - efetuar o ajuizamento e acompanhamento das execuções fiscais propostas em face dos grandes devedores e o acompanhamento de ações ou outros procedimentos judiciais que tenham por objeto a discussão de créditos já constituídos ou a serem constituídos, inclusive em grau de recurso, observada a lista de grandes devedores acompanhada por todos os GCGDs.

III - identificar e acompanhar permanentemente as ações, inclusive as penais, que envolvam os grandes devedores ou seus responsáveis legais, na área de atuação do GCGD;

IV - zelar pela atualização dos dados administrativos e processuais das empresas sob sua responsabilidade nos sistemas informatizados;

V - exercer as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos relativos aos créditos dos grandes devedores;

VI - analisar, deferir e acompanhar os parcelamentos de créditos inscritos em dívida ativa relativos às empresas que estejam sob sua responsabilidade, verificando a regularidade de pagamento das parcelas e solicitando sua rescisão quando for o caso;

X - promover a realização de estudos, pesquisas e análises relativamente ao perfil econômico/financeiro/contábil e ao

comportamento judicial dos grandes devedores e dos segmentos econômicos relacionados, de modo a demonstrar sua evolução patrimonial, evidenciar a caracterização de grupos econômicos de empresas e possibilitar a adoção de estratégias jurídicas mais eficazes na efetiva cobrança dos créditos dos grandes devedores;

XI - contribuir com todas as unidades e órgãos responsáveis pela arrecadação das Autarquias e Fundações Públicas Federais, no fornecimento de subsídios que visem facilitar o ingresso de receitas, bem como sugerir possíveis alterações na legislação e normas internas pertinentes à arrecadação e cobrança dos créditos dos grandes devedores;

XII - acompanhar a situação dos grandes devedores no cadastro informativo de créditos não quitados do setor público federal - CADIN, determinando às Autarquias e Fundações Públicas Federais os registros e alterações necessárias;

Além destas, há a previsão de que a Coordenação-Geral de Cobrança divulgará na rede da AGU a lista atualizada dos grandes devedores, a fim de dar publicidade aos procuradores federais de todo o Brasil.

Esta Portaria prevê também, em seu artigo 1º, parágrafo único, que “serão definidas em ato do Procurador-Geral Federal as Autarquias e Fundações Públicas Federais, bem como os patamares iniciais dos valores da dívida consolidada por devedor a serem acompanhados”.

Desse modo, e no intuito de iniciar os procedimentos para se efetivar o previsto na Portaria AGU 204/2012, verificou-se quais as Autarquias e Fundações Públicas representadas pela Procuradoria-Geral Federal possuem sistema de cadastramento de créditos que fossem hábeis a fornecer, em rápida pesquisa, relação dos créditos das respectivas entidades.

Passo seguinte, foi publicada a Portaria PGF nº 469, de 08 de junho de 2012, através da qual e considerando tal critério, foram selecionadas as seguintes entidades: Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

Julgou-se conveniente, ainda, prever a possibilidade de que créditos de outras autarquias e fundações públicas federais pudessem ser monitorados pelo GCGD (art. 4º, parágrafo único).

O artigo 4º desta Portaria faz a seguinte previsão:

Art. 4º O valor mínimo da dívida consolidada dos devedores a serem monitorados pelo GCGD fica fixado conforme o Anexo II desta Portaria.

E assim foi feito, e escolhidos os patamares de atuação dos créditos destas entidades, observando as diferenças sócio-econômicas das cinco regiões.

VALOR MÍNIMO DA DÍVIDA CONSOLIDADA POR DEVEDOR

Representação do GCGD	Patamares
1ª Região	30 milhões
2ª Região	10 milhões
3ª Região	10 milhões
4ª Região	5 milhões
5ª Região	5 milhões

Com estes parâmetros foi então iniciado o efetivo trabalho nas cinco regiões, atendidas por procuradores com atuação exclusiva.

Em setembro último foram entregues os primeiros relatórios de atuação, momento no qual foram filtrados os grandes devedores que serão efetivamente monitorados. Tais devedores ficaram assim separados:

Contagem de DEVEDOR		
REGIÃO	ENTIDADE	Total
1ª	ANATEL	5
	ANEEL	4
	DNPM	18
	IBAMA	24
Total		51
2ª	ANATEL	60

	ANEEL	2
	DNPM	5
	IBAMA	14
Total		81
3ª	ANATEL	43
	ANEEL	3
	DNPM	36
	IBAMA	25
Total		107
4ª	ANATEL	7
	ANEEL	5
	DNPM	8
	IBAMA	28
Total		48
5ª	ANATEL	4
	ANEEL	2
	DNPM	18
	IBAMA	31
Total		55
Total Geral		342

Ou seja, neste primeiro momento serão 342 (trezentos e quarenta e dois) devedores, divididos entre as cinco regiões e as quatro entidades que serão monitorados.

No entanto, esta listagem é muito dinâmica, visto que os colegas responsáveis pelos grupos podem mensalmente pedir a inclusão ou a exclusão desses devedores, desde que justifiquem tal pedido.

Ainda que premente esta atuação, resultados interessantes já foram alcançados.

No Grupo de Cobrança dos Grandes Devedores da 2ª Região, por exemplo, foram encontrados depósitos judiciais realizados pelo Grupo OI S/A (Telemar Norte Leste S/A e Brasil Telecom S/A) durante os anos de 2011 e 2012 que alcançam a expressiva cifra de um bilhão de reais.

O valor corresponde a demandas que envolvem aproximadamente 280 (duzentos e oitenta) Processos de Apuração de Descumprimento de Obrigações (PADO`s), bem como a defesa judicial em 61 (sessenta e uma) ações ordinárias e 35 (trinta e cinco) ações cautelares. A empresa vem nestes dois anos realizando os depósitos judiciais visando à suspensão da exigibilidade de créditos relativos à sanções por infrações administrativas.

3. Conclusão

A Procuradoria-Geral Federal já possui projetos muito exitosos com relação a dívidas menores, como o protesto de Certidões de Dívida Ativa e agora objetiva com esse novo projeto, uma a gestão diferenciada da cobrança dos grandes devedores das Autarquias e Fundações Públicas Federais, no intuito de conseguir uma recuperação mais célere e efetiva do patrimônio público.

O objetivo principal deste monitoramento é realizar um trabalho diferenciado em relação aos grandes devedores das Autarquias e Fundações Públicas Federais, de modo a viabilizar que Procuradores Federais em todo o Brasil atuem exclusivamente na cobrança administrativa e judicial desses créditos.

A serem mantidos resultados já alcançados, esse objetivo certamente será alcançado.

Referência

- 1- Custo Unitário do processo de execução fiscal. IPEA. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110331_comunicadoipea83.pdf