# O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA. A UTILIZAÇÃO DE MEIOS ALTERNATIVOS DE COBRANÇA PARA O AUMENTO DA RECUPERAÇÃO DOS CRÉDITOS PÚBLICOS.

**Fabio Munhoz**

**Resumo.** Os índices de recuperação dos créditos públicos atualmente são baixíssimos, em total descumprimento ao princípio constitucional da eficiência, previsto no artigo 37 da Constituição Federal. Faz-se necessário a utilização de meios alternativos ao processo judicial para a cobrança mais efetiva e célere dos créditos públicos e a Procuradoria-Geral Federal desempenha seu papel institucional e social no cumprimento deste objetivo.

**Palavras-Chave.** Princípio da eficiência. Meios alternativos de cobrança. PGF.

## 1. Introdução

Os princípios constitucionais da administração pública estão previstos no artigo 37 da Constituição Federal. São eles, princípio da legalidade, da impessoalidade, moralidade, publicidade e da eficiência.

Este último pode ser assim conceituado, nas palavras de Gilmar Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco:

> (...) esse princípio consubstancia a exigência de que os gestores da coisa pública não economizem esforços no desempenho dos seus encargos, de modo a otimizar o emprego dos recursos que a sociedade destina para a satisfação das suas múltiplas necessidades; numa palavra, que pratiquem a boa administração, de que falam os publicistas italianos.

Desta feita, mostra-se obrigatório ao bom gestor público, o compromisso com a melhoria dos resultados de sua atividade e com a prática do serviço público de excelência.

O que se discutirá é a necessidade da aplicação de meios alternativos de cobrança dos créditos públicos, face a ineficiência do Estado brasileiro na arrecadação dos valores que lhe são devidos.

## 2. Desenvolvimento

### 2.1. Da competência para inscrição do Cadin e a centralização da dívida ativa das autarquias e fundações públicas federais

De início, cumpre esclarecer que, conforme previsão do §1º do art. 2º da Lei nº 10.522/2002[1] e da Portaria nº 685/2006 da Secretaria do Tesouro Nacional, cabe aos órgãos ou entidades credoras a inscrição dos débitos de pessoas físicas e jurídicas no Cadastro de Inadimplentes da administração pública federal (Cadin).

Entretanto, mesmo sem possuir a competência para proceder com a inscrição dos devedores das autarquias e fundações públicas federais no Cadin, a Procuradoria-Geral Federal (PGF), órgão da Advocacia-Geral da União (AGU), que representa judicial e extrajudicialmente 154 (cento e cinquenta e quatro) autarquias e fundações públicas federais, tem envidado esforços no sentido de tornar a cobrança dos créditos das entidades representadas mais eficaz, o que decerto inclui a utilização do Cadin.

Para uma melhor compreensão sobre o tema, faz-se pertinente tecer algumas considerações a respeito da centralização da cobrança das autarquias e fundações públicas federais por parte da PGF.

A Lei nº 11.098/2005 alterou a Lei nº 10.480/2002, ao incluir o §12º ao art. 10, para possibilitar a centralização das atividades de cobrança e recuperação dos créditos das autarquias e fundações públicas federais, além

---

[1] Art. 2º. O Cadin conterá relação das pessoas físicas e jurídicas que:
I - sejam responsáveis por obrigações pecuniárias vencidas e não pagas, para com órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta;
(...)
§ 1º. Os órgãos e as entidades a que se refere o inciso I procederão, segundo normas próprias e sob sua exclusiva responsabilidade, às inclusões no Cadin, de pessoas físicas ou jurídicas que se enquadrem nas hipóteses previstas neste artigo.

de prescrever o apoio técnico, financeiro e administrativo dessas entidades à PGF, para assegurar o desenvolvimento e possibilitar a consolidação de métodos e sistemas de cobrança centralizada, até a sua total implantação.

Com o advento da Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007 (que atribuiu à nova Secretaria da Receita Federal do Brasil a competência para arrecadar e fiscalizar as contribuições previdenciárias e as contribuições sociais destinadas aos terceiros) – houve a determinação[2] para que a PGF assumisse, de forma centralizada, nos termos dos §§ 11 e 12 do art. 10 da Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002, a execução da dívida ativa de todas as autarquias e fundações públicas federais. Na mesma ocasião, foi firmada a obrigatoriedade dessas entidades na prestação do apoio técnico, financeiro e logístico até o final da implantação.

Para concretizar esse comando legal, foi editado o Decreto nº 6.119, de 25 de maio de 2007 que cuidou do remanejamento de cargos, com a estruturação da Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos (CGCOB), e atribuiu ao Advogado-Geral da União a edição dos atos dispondo sobre a competência, a estrutura e o funcionamento da PGF, no que se refere à centralização da dívida ativa das autarquias e fundações públicas federais.

Ademais, o Ato Regimental da AGU nº 2, de 12 de junho de 2007, dispôs sobre a alteração da competência, estrutura e funcionamento da PGF após tais modificações. Por fim, diversas foram as portarias editadas no âmbito da PGF para regulamentar a centralização da cobrança da dívida ativa das autarquias e fundações públicas federais e estabelecer critérios para sua assunção.

Dentre as que mais se destacam, em grau de importância, está a Portaria PGF nº 267, de 16 de março de 2009, que disciplina a centralização da cobrança da dívida ativa das autarquias e fundações públicas federais, aduz que:

---

[2] Lei nº 11.457/2007:
Art. 22. As autarquias e fundações públicas federais darão apoio técnico, logístico e financeiro, pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses a partir da publicação desta Lei, para que a Procuradoria-Geral Federal assuma, de forma centralizada, nos termos dos §§ 11 e 12 do art. 10 da Lei no 10.480, de 2 de julho de 2002, a execução de sua dívida ativa.

> Art. 1º As Procuradorias Regionais Federais - PRFs, as Procuradorias Federais nos Estados - PFs, as Procuradorias Seccionais Federais - PSFs - e os Escritórios de Representação - ERs, por meio dos respectivos Serviços ou Seções de Cobrança e Recuperação de Créditos, assumirão integralmente a representação judicial e extrajudicial relativa às atribuições previstas nos artigos 8º e 9º do Ato Regimental AGU nº 02, de 2007, no tocante às autarquias e fundações públicas federais.
>
> Parágrafo único. Incluem-se nessa representação as execuções de decisões do Tribunal de Contas da União, execuções fiscais, embargos à execução, ações regressivas, ações de ressarcimento, ações declaratórias de inexistência da relação jurídica referentes a créditos e ações anulatórias de débitos, dentre outras, ainda que não versem exclusivamente sobre cobrança e recuperação de créditos.
>
> Art. 2º As PRFs, PFs, PSFs e os ERs, por meio dos respectivos Serviços ou Seções de Cobrança e Recuperação de Créditos, assumirão, na forma do cronograma constante do Anexo, as atividades de apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, de titularidade das autarquias e fundações públicas federais, e a sua inscrição em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial.

A referida alteração, portanto, permitiu que a atividade de inscrição em dívida fosse retirada das Procuradorias Federais das autarquias e fundações públicas federais e passassem para as Procuradorias Regionais Federais, Procuradorias Federais nos Estados, Procuradorias Seccionais Federais nas cidades maiores e Escritórios de Representação em cidades menores.

Ressalte-se que a centralização da dívida ativa contribui decisivamente para a efetiva cobrança dos valores devidos às autarquias e fundações públicas federais.

### 2.2. Da atuação direta da PGF em relação ao Cadin

Em relação ao acompanhamento direto das inscrições de devedores no Cadin, a PGF, ao disciplinar a questão, em conjunto com as autarquias e fundações, faz questão de deixar clara a necessidade de inscrição no referida cadastro por parte das entidades representadas. Exemplo disso são as Portarias Conjuntas abaixo destacadas:

> Art. 1º Nos Estados em que já está implantado o Sistema de Gestão Integrada (SGI), **os processos administrativos relativos a créditos de titularidade do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO) deverão, após 30 (trinta) dias do vencimento do boleto de recobrança e da inclusão do nome do devedor no Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal (CADIN), ser remetidos, física ou virtualmente, às Procuradorias** Regionais Federais (PRFs) ou Procuradorias Federais nos Estados (PFs), para fins de análise e inscrição em dívida ativa. (Portaria Conjunta CGCOB/PFE/INMETRO nº 02/2011 - D.O.U. de 17 de janeiro de 2011)(grifos nossos).
>
> Art. 1º Os processos administrativos relativos a créditos de titularidade da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, **uma vez finalizados os procedimentos de constituição creditícia e incluídos os nomes dos devedores no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal – CADIN, por parte de cada área gestora do crédito da Agência, deverão ser remetidos aos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal**, da respectiva unidade da Federação, indicados no Anexo I, para fins de distribuição, análise e inscrição em dívida ativa. (Portaria Conjunta nº 25, de 07 de janeiro de 2010)(grifos nossos).
>
> Art. 1º **Os processos administrativos relativos a créditos de titularidade do Instituto Brasileiro do Meio**

> **Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA deverão, após a conclusão de seu procedimento de constituição e a inclusão do nome dos devedores no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN pelo Serviço de Arrecadação - SAR** da autarquia federal, ser remetidos, conforme tabela em anexo, às PRFs, PFs, PSFs ou aos ERs, para fins de análise e inscrição em dívida ativa. (Portaria Conjunta nº 2, de 29 de junho de 2009).

### 2.3. Proposta de aprimoramento da legislação

Em relação à proposta formulada pela Corte de Contas de aperfeiçoamento do sistema do Cadin no sentido de ser permitido o registro individualizado de cada débito para com os órgãos ou entidades credoras, cabe transcrever trecho do estudo realizado pela Secretaria de Macroavaliação Governamental do TCU nos autos da TC nº 022.631/2009-0:

> 9. Desde a análise realizada por ocasião da fiscalização, aventou-se a hipótese de que a redução nas inscrições de devedores no Cadin pudesse dever-se a limitações do sistema informatizado que permite operacionalizar o referido cadastro, ou a outros problemas relacionados às regras de utilização do sistema. **Um problema, especialmente, foi detectado: no sistema do Cadin, para cada entidade, só é possível inscrever cada devedor uma única vez. Ou seja, caso o devedor esteja já inscrito no Cadin, ainda que ele se torne inadimplente por outras multas aplicadas, ele não será inscrito novamente pela mesma entidade.**
>
> 10. Para ilustrar essa situação, reproduz-se um excerto do Despacho da Advocacia Geral da União – AGU nº 39/2009 ALAM/DPP/PGU/AGU, de 29/1/2009 (fls. 169/171, do TC 017.224/2003-3, apensado aos autos): “Se uma mesma pessoa recebeu duas ou mais condenações do TCU, o sistema não permite qualquer especificação deste fato, de modo que, se, por exemplo, pagar uma dívida de R$ 10 mil, mas deixa de pagar outra de R$ 1 milhão, grande será o risco de se excluir aquele devedor, não obstante neste segundo processo ele persista devendo valores ao erário”.

> 11. Dessa forma, com o objetivo de contornar essa restrição do sistema, cabe aos órgãos e entidades a manutenção de sistemas paralelos próprios, para controle de inserção e remoção de devedores no Cadin. Todavia, **em nome do princípio da eficiência, o relatório desta fiscalização incluiu proposta, ao Bacen e à STN, para que fosse considerada a alternativa de aprimorar o próprio sistema do Cadin, de sorte a permitir a inclusão do registro individualizado de cada débito da pessoa física ou jurídica inadimplente**, o que tornaria mais eficiente e seguro o controle das inscrições efetuadas e das que devem ser excluídas." (fl. 04) (realce atual)

De fato, atualmente, o §1º do art. 1º da Portaria STN nº 685/2006 é claro em prever uma inscrição única do devedor "por órgão ou entidade credora, independentemente da quantidade de operações existentes em seu nome passíveis de inscrição no Cadin".

Nesse ponto, parece-nos válida a alteração da Portaria STN nº 685/2006, e consequentemente do próprio sistema do Cadin, a fim de permitir o registro individualizado de cada débito perante os órgãos ou entidades credoras, o que facilitará a consulta ao Cadin, além de um controle mais eficiente do sistema.

Ressaltamos, entretanto, que o atual procedimento do Cadin, isto é, a inscrição única do devedor por parte de cada órgão ou entidade credora, independentemente da existência de mais de um crédito passível de registro, não nos leva à conclusão de que o sistema é falho nessa questão.

Ao revés, conforme se observa do §2º do art. 1º da Portaria STN nº 685/2006, a retirada do nome do devedor do Cadin só poderá ser feita após a quitação de todos os débitos existentes em favor do órgão ou entidade que efetuou a sua inscrição. Vejamos:

> Art. 1o Os valores a serem observados para a inscrição dos débitos de pessoas físicas e jurídicas no CADIN serão os seguintes:
> (...)

> §1o Cada devedor deverá ser cadastrado uma única vez por órgão ou entidade credora, independentemente da quantidade de operações existentes em seu nome passíveis de inscrição no CADIN.
>
> **§2o Em decorrência do disposto no §1o, a baixa de inscrição efetuada no CADIN em nome de um devedor somente poderá ser efetuada após a regularização de todas as suas obrigações para com o órgão ou entidade credora responsável pela inscrição.** (realce atual)

Ora, como é o próprio credor que realiza a retirada do devedor no cadastro, ninguém melhor que ele controlar os pagamentos e as pendências, e, assim, determinar a manutenção ou não do registro no Cadin.

Esclareça-se que se forem órgãos ou entidades diferentes que possuam créditos em relação ao mesmo devedor, é possível o registro no Cadin por cada credor, razão pela qual a retirada do referido cadastro só irá se efetuar quando da quitação dos débitos com todos os órgãos e entidades responsáveis.

Por outro lado, merece destaque o fato de que os créditos das autarquias e fundações públicas federais possuem características peculiares que merecem ser levadas em consideração quando da sua inscrição no Cadin. A atual redação da Portaria nº 685/2006 da Secretaria do Tesouro Nacional assim dispõe:

> Art. 1º. Os valores a serem observados para a inscrição dos débitos de pessoas físicas e jurídicas no CADIN serão os seguintes:
>
> **I - dívidas iguais ou inferiores a R$ 999,99 - vedada inscrição**;
>
> II - dívidas iguais ou superiores a R$ 1.000,00, até o limite de R$ 9.999,99 - inscrição a critério do órgão credor;
>
> III - dívidas iguais ou superiores a R$ 10.000,00 - inscrição obrigatória. (grifos nossos)

Ocorre que muitos créditos das entidades podem ter como origem multas aplicadas em decorrência do exercício do poder de polícia, sanção que possui também o caráter educativo e punitivo, ou seja, apesar de eventualmente possuir um baixo valor monetário, apresenta um caráter pedagógico extremamente válido. Verifica-se que apesar desta função relevante, diversos créditos acabam por não fazer parte do Cadin, por não representarem valores superiores a R$ 1.000,00.

Sendo assim, sugere-se que a nova normatização possibilite que nos casos de dívidas originadas de multas aplicadas em decorrência do exercício do poder de polícia a inscrição no Cadin fique à critério da entidade credora. Assim, a redação proposta seria a seguinte:

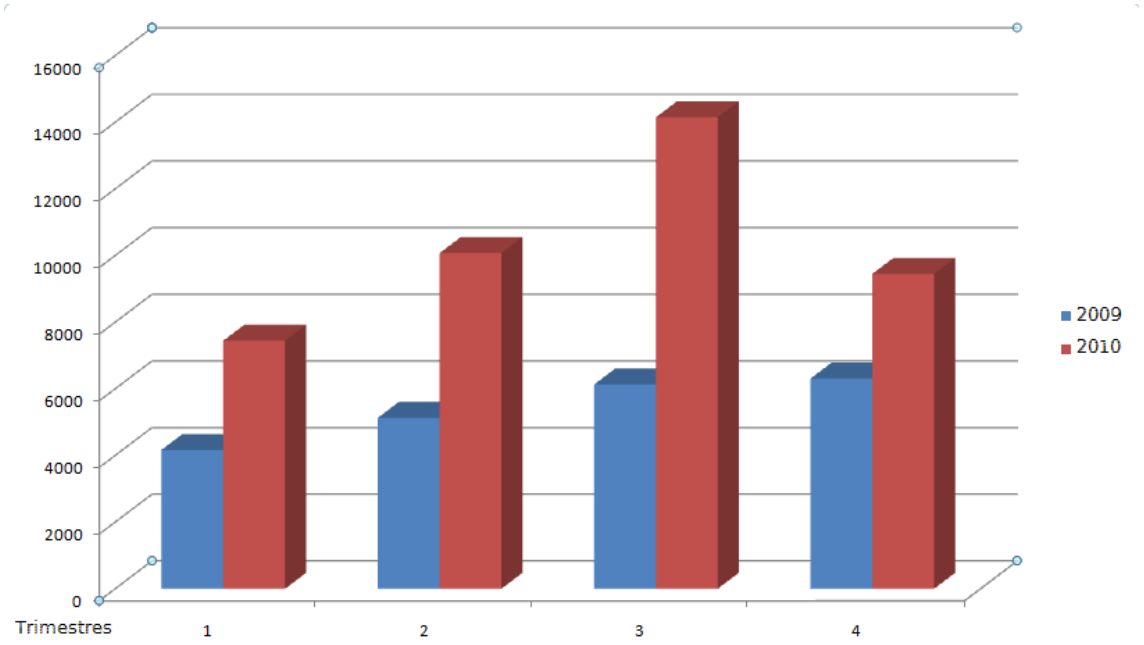
> Art. 1º. Os valores a serem observados para a inscrição dos débitos de pessoas físicas e jurídicas no CADIN serão os seguintes:
> I - dívidas iguais ou inferiores a R$ 999,99 - vedada inscrição;
> II - dívidas iguais ou superiores a R$ 1.000,00, até o limite de R$ 9.999,99 - inscrição a critério do órgão credor;
> III - dívidas iguais ou superiores a R$ 10.000,00 - inscrição obrigatória.
> (...)
> **§6º O limite apresentado no inciso I será reduzido para R$ 500,00, nas hipóteses em que as dívidas sejam originadas de multas aplicadas em decorrência do exercício do poder de polícia.**

**2.4. Das ações que estão sendo ou já foram empreendidas.**

### 2.2.1. Do acréscimo do quantitativo de inscrições em dívida ativa das autarquias e fundações públicas federais por parte da PGF

De acordo com esse panorama, embora não esteja diretamente relacionado à inscrição de devedores no Cadin, o número de execuções fiscais ajuizadas reflete a preocupação da PGF com a atividade da cobrança e recuperação de créditos das autarquias e fundações públicas federais. A fase de inscrição em dívida ativa, com o posterior ajuizamento da execução fiscal, ocorre após a inscrição do devedor no Cadin.

Abaixo se pode verificar que o número de ajuizamentos, já no período posterior à centralização da dívida ativa das autarquias e fundações, está crescendo de forma considerável[3]:




### 2.2.2. Criação do Sistema Único de Dívida Ativa e banco de dados de devedores

A PGF vem criando ferramentas que visam um melhor gerenciamento da cobrança dos créditos das autarquias e fundações públicas federais, como por

[3] Dados colhidos a partir dos relatórios apresentadas pelas unidades de execução da PGF e enviados à Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos.

exemplo a implantação de um sistema único de dívida ativa que abarcará os créditos de todas as autarquias e fundações públicas federais.

Desta forma, será possível o acompanhamento, de forma centralizada, dos créditos das entidades, facilitando a gestão da informação e também servindo de base para a manutenção das inscrições no Cadin.

Acrescente-se também que a PGF possui um projeto para a criação de um banco de dados único de devedores da administração pública indireta. Por meio dele, pretende-se integrar todas as informações dos devedores existentes nos bancos de dados das autarquias e fundações públicas federais, a fim de que haja uma ferramenta única capaz de auxiliar a localização do devedor. Almeja-se também interagir com outros órgãos da administração pública, a fim de aprimorar o mecanismo de troca de informações.

## 3. Conclusão

Por todo o exposto, com base nos princípios da legalidade (Lei nº 9.492/97), da publicidade, da economia processual e principalmente da eficiência, justifica-se, portanto, a priorização na utilização dos meios alternativos de cobrança, mais céleres e eficazes na recuperação dos valores devidos às Autarquias e Fundações Públicas Federais.

A PGF cumpre seu papel institucional e quem ganha com isso certamente é toda sociedade brasileira.

## REFERÊNCIAS

1. MENDES, Gilmar Ferreira, Inocêncio Mártires Coelho, Paulo Gustavo Gonet Branco, **Curso de Direito Constitucional.**
2. Custo Unitário do processo de execução fiscal. IPEA. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110331_comunicadoipea83.pdf