



65
Q

Parecer nº 1179/2012 – PGA-AF/PGM
Processo Administrativo nº 001.022640.12.6
Interessado: UCN/CGF/SMF

Contratação de escritório de advocacia para cobrança da dívida ativa tributária e não-tributária do Município de Porto Alegre. Terceirização. Impossibilidade por violação aos ditames constitucionais. A atividade tributária deve ser exercida por carreira específica e de provimento efetivo, estando assegurada aos Procuradores Municipais a competência para a defesa dos interesses da Administração Pública Municipal.

Trata-se de consulta formulada pela UCN/CGF/SMF a respeito da possibilidade de contratação direta de empresa especializada na cobrança de créditos tributários e não tributários.

A entidade GERAR – Geração de Empregos, Renda e Apoio apresentou proposta ao Sr. Prefeito de serviço de assessoria de revisão e recuperação de créditos tributários e não-tributários do Município de Porto Alegre.

Houve análise pela Procuradoria de Pessoal Estatutário desta PGM (PPE), que realizou a análise jurídica dentro de sua esfera de atuação, concluindo pela impossibilidade da contratação, entendendo ser atividade exclusiva dos servidores de carreiras específicas, como prevê a Constituição Federal, no caso os Procuradores Municipais, sendo incompatível com a terceirização. Além disso refere a possibilidade de afronta ao princípio da moralidade constante no art. 37, caput, da CF, eis que informações privilegiadas e estratégicas passariam a terceiros.

Enviado o presente à Procuradoria de Licitações e Contratos (PLC) para análise de sua competência, esta se manifesta, primeiramente, quanto aos aspectos formais, referindo documentos divergentes entre a pessoa jurídica proponente e a razão social juntada. Em relação à contratação pretendida, conclui não ser caso de inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 25, II, da Lei 8666/93, sendo demanda ordinária desta PGM, que

Q



20

possui estrutura para tal atuação, o que afastaria a possibilidade de terceirização dos serviços. Junta jurisprudência.

Vem o feito a esta Procuradoria-Geral Adjunta de Assuntos Fiscais – PGAAF, para análise.

Efetivamente a proposta apresentada pelo escritório de advocacia em questão, pretende que o Município de Porto Alegre terceirize a cobrança de sua dívida ativa, tributária ou não-tributária.

Dentre as atribuições específicas da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre, está a cobrança judicial da dívida ativa (art. 5º, IX, da LCM 701/2012), sendo expressa na Constituição Federal, em seu art. 37, XXII, a atividade tributária como essencial e exercida por servidores de carreiras específicas.

A Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre é órgão central e normativo na Administração Pública Municipal no que se refere à Advocacia-Geral do Município. E na sua estrutura orgânica possui uma Procuradoria-Geral Adjunta específica para Assuntos Fiscais. Referida Procuradoria possui duas Procuradorias Especializadas (Dívida Ativa e Tributária), bem como uma Gerência de Precatórios e Contencioso Especial, com suas respectivas estruturas, para tratamento da dívida ativa em cobrança judicial e defesa tributária do Município de Porto Alegre.

As atividades do ano de 2012 realizadas por tais equipes, a título exemplificativo, estão listadas a seguir:

1) Gerência de Precatórios e Contencioso Especial – GPCE/PGA-AF/PGM :
A Gerência de Precatórios e Contencioso Especial (GPCE) é órgão vinculado à Procuradoria-Geral Adjunta de Assuntos Fiscais (PGA-AF), relacionada às seguintes atividades:

a) Acompanhamento, junto ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, dos **Precatórios devidos pelo Município de Porto Alegre**: Quando os precatórios passam a tramitar no TJRS, o acompanhamento passa a ser realizado pela GPCE, atuando na conferência dos cálculos de atualização, na observância aos ditames estabelecidos na Constituição Federal quanto a ordens de pagamento, preferências, cessões, compensações, etc. A GPCE ainda assessora a Secretaria Municipal da Fazenda no estabelecimento das políticas e critérios constitucionais de pagamento e parcelamento.

Quantidade de Precatórios em tramitação até 14/12/12	300
Movimentação Anual de Precatórios	Entrada: 81 Saída: 66
Valor Depositado (dez/2011)	R\$ 5.018.051,83
Valor Depositado (dez/2012)	R\$ 6.573.515,62

9



7
K
D

b) **Monitoramento e habilitação de créditos tributários - reservas dos valores** – em concurso singular de credores, existentes em decorrência de arrematações de imóveis efetuadas e processos de terceiros - ações de cumprimento, execuções de títulos extrajudiciais, inventários arrolamentos, e outros - contra os sujeitos passivos de obrigações tributárias: Administrativamente, identifica-se casos onde serão realizados os praceamentos, cujos imóveis possuem débitos, abrindo-se um processo administrativo para tramitação interna; uma vez perfectibilizada a arrematação, ingressa-se na execução do terceiro requerendo o pagamento preferencial do crédito fiscal, tendo em vista a sua preferência conferida pelo Código Tributário Nacional, e o impulsionamento das execuções fiscais vinculadas ao imóvel com débito.

Quantidade de Processos Administrativos em tramitação até 14/12/12	645
Movimentação Anual de Processos Administrativos (controle a partir de 08/02/2012)	Entrada: 40 Saída: 73
Arrecadação Anual até 14/12/2012	R\$ 532.952,82

c) Acompanhamento das execuções fiscais afetas ao **Projeto Grandes Devedores**, destacadas de acordo com os seguintes critérios: (a) Contemporaneidade das ações: trabalha-se com execuções fiscais ajuizadas há até dois anos da data da seleção; (b) valor da execução fiscal: presentemente, o valor mínimo para a seleção é de R\$ 200.000,00; (c) a capacidade econômica do contribuinte para adimplir o crédito: a qual é estimada através de pesquisas de bens junto aos sistemas de consulta disponíveis ao ente público e resultados das penhoras "on line", realizadas nas próprias execuções fiscais.

Quantidade de Processos em tramitação até 14/12/12	242
Movimentação Anual de Processos (controle a partir de 08/02/2012)	Entrada: 230 Saída: 332
Arrecadação Anual até 14/12/2012	R\$ 3.828.412,16*

* Valor incluindo os créditos compensados em decorrência dos Ex. Fiscais 7713/09 e

7714/09.

d) Análise e manifestação acerca dos mais diversos assuntos relacionados à Área Tributária e Fiscal e atuação em contenciosos especiais de competência da Procuradoria-Geral Adjunta de Assuntos Fiscais.

Neste ano, tramitaram na GPCE 142 processos administrativos com esta característica, havendo também 13 ações especiais em andamento.

Q



72
A

2) Procuradoria da Dívida Ativa – PDA/PGAAF/PGM: Realiza a cobrança da dívida ativa do município, por via judicial (execuções fiscais) ou extrajudicial e emite pronunciamentos sobre assuntos pertinentes e vinculados à área fiscal, oriundos da SMF. É de sua competência representar o município, em juízo ou fora dele, nas ações ligadas à área fiscal em que o Município de Porto Alegre seja autor, fazendo o acompanhamento judicial desses processos. Também orienta a aplicação das leis e regulamentos vinculados à área fiscal do município, presta informações sobre direito e legislação fiscal, bem como elabora informações em matéria fiscal e exerce outras atividades pertinentes ou que lhe forem delegadas.

No âmbito administrativo, registra-se a intervenção técnica em **1.948 processos administrativos**.

Foram realizados, em média, **1.500 atendimentos, por mês, a contribuintes, junto ao Posto de Arrecadação Fiscal, que funciona no Foro Central de Porto Alegre, relativamente a dívidas em cobrança judicial, do que resultaram, em média, 700 parcelamentos, por mês.**

Com a adesão ao Projeto Conciliação do Poder Judiciário Estadual, foram realizadas **1832 audiências de conciliação**, que resultaram na composição de 404 processos de execução e 98 encaminhamentos de pedido de revisão administrativa (dados até 10/11/2012).

Foi renovado o convênio com o Poder Judiciário, para incremento na 8ª Vara da Fazenda Pública, designando-se dois assistentes administrativos para atuarem na condição de Oficiais de Justiça Ad Hoc, para cumprimento de mandados de citação e intimação.

Houve o ajuizamento de 6.103 novas execuções fiscais, mantendo-se o total aproximado de 70.000 processos judiciais ativos, tendo movimentado, ao longo do ano, cerca de 44.000 processos de execuções fiscais.

Até o mês de junho, a arrecadação judicial acumulada foi R\$ 13.052.398,86 (treze milhões e cinquenta e dois mil reais), representando um crescimento nominal de 6,17% em relação ao mesmo período do ano anterior (2011).

3) Procuradoria Tributária – PTR/PGAAF/PGM: Tem competência para atuar na defesa do município em matéria de natureza fiscal-tributária, judicial e extrajudicialmente.

A



73
Q

No âmbito extrajudicial, dentre outras competências, agilizou, no prazo médio de 7 dias, a prestação de informações à Secretaria Municipal da Fazenda referente às suspensões de exigibilidade dos créditos tributários, nas novas ações e nas ações judiciais em andamento.

Até 13/12/12 possui em tramitação **5.619 processos judiciais**, sendo recebidas 531 novas ações, atendidas e ajuizadas este ano. As movimentações dos processos judiciais de competência da PTR são verificadas, tais como: nas ações ordinárias, nos mandados de segurança, nas execuções de sentença. O referido impulsionamento se dá por meio de notas de expediente, que são intimações de atos processuais por publicação judicial. Em levantamento realizado de janeiro a dezembro, verificou-se a totalidade de **11.897 atos, envolvendo intimações por mandado judicial, por notas de expediente e por carga de autos**, o que resultou em uma movimentação diária de mais de 40 processos na PTR.

Como resultado da recuperação de créditos, com cálculo a partir de 01/2012, até 12/2012, a arrecadação sob a intervenção da PTR chegou ao valor de **R\$ 2.336.353,10**.

Ao todo são 27 Procuradores Municipais, 21 assistentes administrativos e mais de 50 estagiários atuando nas equipes referidas e junto ao Cartório da 8ª Vara da Fazenda Pública, mediante convênio firmado com o Judiciário do RS para agilização das execuções fiscais.

Além disso, houve crescimento de mais de seis vezes nos últimos cinco anos, com arrecadação superior a R\$ 95 milhões de 2007 a 2011, com ajuizamento médio anual de 10.000 novas ações e crescimento médio da arrecadação com a cobrança judicial em 30% ao ano.

Ano	2007	2008	2009	2010	2011
Total em milhões de R\$	6,554	9,422	14,435	27,800	37,200

Portanto, claramente se verifica que a Área Fiscal da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre possui estrutura, preparo e recursos humanos e materiais para exercer a cobrança da dívida ativa municipal, no que for de sua competência, tributária e não tributária, não se vislumbrando motivação ou conveniência, atendendo aos princípios constitucionais e ao interesse público envolvido, para a terceirização proposta.

Há legislação municipal regrando a matéria, podendo-se citar a LC 07/73, como exemplificativo do regramento municipal.

É de se referir que há julgados no sentido da inconstitucionalidade da pretendida proposta, inclusive do Tribunal de Justiça do RS, onde é enfrentada a necessidade dos serviços serem providos por concurso

Q



público e, sendo necessário o credenciamento a imposição de que se dê por meio do instituto da licitação, como segue na notícia recente constante no site <http://www.tjrs.jus.br/site/imprensa/noticias/?idNoticia=188074>:

Inconstitucional Lei que autoriza credenciamento de Advogados para cobrar dívida ativa do Município

Os Desembargadores do Órgão Especial do TJRS, durante julgamento realizado nesta segunda-feira (30/07), consideraram inconstitucional a Lei Municipal nº 5.680/2009, de Sant'Ana do Livramento, que autorizava o Departamento de Água e Esgotos a credenciar Advogados para cobrança de dívida ativa.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) foi proposta pela Procuradoria-Geral de Justiça, que afirmou que a atuação de Advogados na defesa dos interesses da Administração Pública, pela via do credenciamento, não se configura como uma das possibilidades de investidura em cargo ou emprego público, bem como modalidade de contratação temporária, previstos nas Constituições Estadual e Federal.

Julgamento

No Órgão Especial, o relator da matéria foi o Desembargador Glênio Wasserstein Hekman, que votou pela procedência da ADIN.

Em seu voto, o magistrado explica que os cargos públicos devem ser providos através de concurso. No entanto, existem as exceções constitucionalmente previstas, que são os cargos em comissão e os destinados a atender necessidades temporárias de interesse público.

No caso, a lei previa o credenciamento de até 10 advogados para o fim específico de propor medidas judiciais e extrajudiciais para cobrança de dívida ativa da autarquia municipal. Determinava ainda que a escolha dos Advogados credenciados deveria ser feita pelo critério do Diretor-Presidente da Autarquia.

Segundo o Desembargador relator, a lei não fazia menção ao prazo de vigência dos credenciamentos dos Advogados, podendo supor que se tratava de prazos indeterminados de contratação.

A forma de credenciamento era através da manifestação escrita, por parte do Advogado, apresentando a carteira com o registro da OAB e estar em dia com os tributos municipais.

Para o magistrado, a lei viola os artigos 163, da Constituição Estadual, e 37, da Constituição Federal, que determinam que esse tipo de serviço deve ser contratado através de licitação pública. Como se vê, não é hipótese de inexigibilidade de licitação.

Por unanimidade, os Desembargadores do Órgão Especial declaram inconstitucional a Lei nº 5.680/2009, de Santa'Ana do Livramento.

74
f

f



28
10

ADIN nº 70044138162

Importante registrar, ainda, que tramita junto ao Supremo Tribunal Federal a ADI 3786 que pretende seja declarada inconstitucional a Resolução nº 33/2006 do Senado que prevê a possibilidade, em suma, de terceirização da cobrança da dívida ativa dos entes da federação. Várias entidades postularam o ingresso como *amicus curiae*, inclusive a Associação Nacional dos Procuradores Municipais - ANPM, a qual já teve deferido seu ingresso. A Procuradoria-Geral da República já se manifestou no feito pela procedência do pedido para que seja declarada a inconstitucionalidade da aludida Resolução, estando o processo concluso ao Relator desde 30/11/2012, Ministro Teori Zavascki.

Portanto, reiterando o já constante nas análises das Procuradorias Estatutária e de Licitações e Contratos, dentro de suas esferas de especialidade, estão evidenciadas as razões pela impossibilidade de contratação:

a) a atividade tributária é essencial e deve ser exercida por carreira específica e de provimento efetivo, nos termos do art. 37, inciso XXII, da Constituição Federal, sendo atividade típica de estado;

b) nos termos da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, art. 87, a Advocacia-Geral do Município deve ser exercida pela Procuradoria-Geral do Município, como órgão central no controle da legalidade da Administração Pública;

c) a Lei Complementar Municipal nº 701/12, em seu art. 5º, inciso IX, coloca como competência da Procuradoria-Geral do Município efetuar a cobrança judicial da dívida ativa do Município;

d) não se constitui hipótese de inexigibilidade de licitação por não se enquadrar nas hipóteses previstas na Lei 8666/93, mais especificamente em seu art. 25, inciso II;

e) a cobrança judicial da dívida ativa tributária e não tributária é demanda ordinária da Procuradoria-Geral do Município, integrando, portanto, suas atribuições, sem necessidade de oneração maior aos cofres públicos;

f) a Procuradoria de Porto Alegre, por meio de sua Procuradoria-Geral Adjunta de Assuntos Fiscais, possui estrutura própria estabelecida e consolidada para a cobrança judicial da dívida ativa e defesa tributária;

g) há legislação municipal regrado as incidências tributárias e a cobrança da dívida ativa tributária e não tributária;

Q



74
21

h) há decisões judiciais no sentido da inconstitucionalidade da contratação de escritórios de advocacia para a cobrança da dívida ativa, citando-se como emblemática a ADI 3786 que pretende seja declarada inconstitucional a Resolução 33/2006 do Senado Federal que permitiria a terceirização da cobrança da dívida ativa dos entes federados;

i) há violação aos princípios e ditames constitucionais com a terceirização em detrimento da estrutura própria para cobrança judicial, assim como a disponibilização de dados específicos poderia ferir o princípio da moralidade; e

j) não se evidencia motivação ou conveniência para justificar a contratação proposta, muito menos observância ao interesse público envolvido.

Assim, por todo o exposto, entende-se como violação à Constituição Federal a terceirização ou contratação de escritório de advocacia para cobrança da dívida ativa tributária e não tributária do Município de Porto Alegre, pois assegurada a função de defender os interesses da Administração Pública Municipal aos Procuradores Municipais.

É o entendimento que submeto à homologação do Sr. Procurador-Geral.

PGA-AF/PGM, 19 de dezembro de 2012.

Cristiane da Costa Nery
Procuradora-Geral Adjunta
de Assuntos Fiscais – PGA-AF/PGM
OAB/RS 40.463 Matr. 334355



Processo Administrativo nº 001.022640.12.6

Interessado: UCN/CGF/SMF

Parecer nº 1.179/2012

Ementa: Contratação de escritório de advocacia para cobrança da dívida ativa tributária e não-tributária do Município de Porto Alegre. Terceirização. Impossibilidade por violação aos ditames constitucionais. A atividade tributária deve ser exercida por carreira específica e de provimento efetivo, estando assegurada aos Procuradores Municipais a competência para a defesa dos interesses da Administração Pública Municipal.

HOMOLOGAÇÃO

Homologo o Parecer nº 1.179/2012, da lavra da Procuradora Cristiane da Costa Nery, conforme ementa acima, por seus próprios fundamentos, em especial, por se tratar de matéria amplamente debatida no Judiciário e no âmbito das Administrações Públicas em geral, devendo ser veementemente repudiada a possibilidade de terceirização de serviços próprios e de competência exclusiva, conforme prevê a Constituição Federal no que se refere à cobrança da dívida ativa.

Cabe salientar, como consta no Parecer ora homologado, a existência de estrutura própria e em constante aprimoramento nesta Procuradoria para a execução da função de cobrança da dívida ativa tributária ou não tributária.

Registre-se. Encaminhe-se cópia desta homologação e Parecer às Procuradorias Especializadas da Procuradoria-Geral Adjunta de Assuntos Fiscais e à Secretaria Municipal da Fazenda (GS, CGF e CGT).

GAB/PGM, 26 de dezembro de 2012.

João Batista Linck Figueira
Procurador-Geral do Município

A
PGA-AF

Por solicitação,

de 25.08.14

Sônia Mara Castilhos
Sônia Mara Castilhos
Chefe de Gabinete
Procuradoria-Geral do Município
Matrícula 94.284-1 OAB-RS 3.950

A Secretária Executiva I PGM

Até janeiro

Com o prazo homologado, o qual, por um lapso, não tendo sido prorrogado por publicação.

Em 30/09/14,


Cristiane da Costa Nery
Procuradora-Geral Adjunta
de Assuntos Fiscais PGA-AF/PGM
OAB/RS 40.463 - Matr. 334355