

A IMPORTÂNCIA DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

The Importance Of Tax Administration In Municipal Public Management

Jóici Schaffer Soares de Almeida¹, Simone Batista Fernandes Estevão², Helenize Espíndula Rossi Coser Zandoni³, Aramis Monteiro Ponath⁴, Cleidir José Furlani⁵.

¹Professora Farese, ES 368 – Santa Maria do Jetibá ES, joicialmeida@professorfarese.com.br

²Professora Farese, ES 368 – Santa Maria do Jetibá - ES, simonebatista@farese.edu.br

³Professora Farese, ES 368 – Santa Maria do Jetibá – ES, helenilzerossi@professorfarese.com.br

⁴Professor Farese, ES 368 – Santa Maria do Jetibá – ES aramismonteiro@professorfarese.com.br

⁵Professor Farese, ES 368 – Santa Maria do Jetibá – ES – cleidirfurlani@professorfarese.com.br

INTRODUÇÃO

Na abordagem da Gestão Pública Municipal é necessário ater-se ao tema que envolve a Administração Tributária. Para uma boa gestão tributária é imprescindível que os atores envolvidos na administração pública municipal possam planejar e cumprir as metas estabelecidas. Neste mote é necessário que haja orçamento suficiente para cobrir as despesas que recairão sobre a construção de obras, o gerenciamento de gastos com pessoal ou o desenvolvimento de projetos e políticas públicas, por exemplo.

Neste contexto emerge a necessidade de se verificar as principais atividades da Administração Tributária, que consiste em fiscalizar os contribuintes, arrecadar os tributos e cobrar os respectivos créditos tributários, utilizando-se dos mecanismos constitucionais e legais. Destarte, importante destacar as principais atividades da Administração Tributária previstas na Constituição Federal e no Código Tributário Nacional, que devem ser desenvolvidas no âmbito da Gestão Pública Municipal. Ademais, explicar no que consiste a Administração Tributária, evidenciando suas atividades precípuas e sua importância, além de apresentar uma forma de Administração Tributária que observe os preceitos constitucionais e legais é medida que se impõe no desenvolvimento deste trabalho.

Por fim, em razão da importância do tema que envolve a Administração Tributária no âmbito da Gestão Pública Municipal, especialmente com vista a explicar aos atores envolvidos as principais atividades a ser observadas no âmbito dos municípios, é necessário demonstrar os mecanismos de fiscalização e controle de pagamento de tributos, pelo qual o município formará sua receita para o planejamento e execução dos projetos de interesse local.

MATERIAL E MÉTODOS

Esse artigo se caracteriza como uma pesquisa bibliográfica, de fontes secundárias. Esse estudo possui como fundamentais referenciais teóricos: Abrantes, Alexandre, Amaro, Fabretti, entre outros. As ferramentas utilizadas como base de estudo para produção desse artigo foram pesquisas bibliográficas com base em pesquisas em livros e artigos científicos assim como o Código Tributário Nacional, possuindo objetivo exploratório, uma vez que busca adquirir

informações a perfeioar ideias sobre as estratégias a serem adotadas na administração tributária na gestão pública.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Num primeiro momento é inevitável destacar o conceito de Administração Tributária inserido no contexto do Sistema Tributário Nacional, fazendo uma abordagem do conceito teórico relativo ao tema, para ao final adentrar-se no aspecto prático de como deve ocorrer seu funcionamento.

Segundo Crepaldi e Crepaldi (2011), a atividade financeira do Estado é o conjunto de atos voltados para a obtenção, gestão e aplicação de recursos orçamentários nos fins perseguidos pelo Poder Público. Por conseguinte, ensina o aludido autor que os tributos ou exações fiscais são receitas derivadas, arrecadadas pelo Estado, para financiar a despesa pública.

A Carta Magna Brasileira trata do Sistema Tributário Nacional em seus artigos 145 a 162. Na verdade, de forma mais elucidativa, conforme se extrai da lição de Paulo e Alexandrino (2011) denota-se que:

Especificamente, o texto constitucional dispõe acerca de 'princípios gerais' nos arts. 145 a 149-A, sobre as 'Limitações do Poder de Tributar' nos arts. 150 a 152, estabelece as competências dos diversos entes federados para a instituição de impostos nos arts. 153 a 156, e, por fim, traça as regras de 'Repartição das Receitas Tributárias' nos arts. 157 a 162.

Destarte, é neste cenário geral que se observa que o Sistema Tributário Nacional é único, eis que apresenta normas gerais de natureza tributária para todos os entes da federação. A legislação tributária tratada inicialmente pela Constituição Federal e pelas diretrizes do Código Tributário Nacional, recepcionado pela Lei maior, são aplicados de forma uniforme no Brasil, motivo pelo qual a Administração Tributária também deve ser entendida e compreendida de maneira singular.

Para Abrantes & Ferreira (2010):

Não podemos falar em tributação sem mencionarmos a sua administração, pois é esta atividade do Poder Público responsável pela fiscalização e arrecadação tributária. Ou seja, administração tributária implica no procedimento de verificação quanto ao cumprimento das obrigações tributárias, praticando, quando for o caso, os atos pendentes a deflagrar a cobrança e a expedir as certidões comprobatórias da situação fiscal do sujeito passivo.

Ora, se o objetivo da arrecadação de tributos no Brasil é financiar a despesa pública, por óbvio que o Poder Público tem a obrigação de administrar tal cobrança de forma a torná-la eficiente e eficaz, com vista a atingir os fins pretendidos. Segundo Barreirinhas (2011) a Administração Tributária é locução que costuma ser usada para indicar uma das faces da administração pública. Aquela que se refere à fiscalização e à arrecadação dos tributos.

O art. 37, inciso XXII da Constituição Federal assim estabelece:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
(...)

XXII - as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio (BRASIL,1988).

Desta forma as atividades perseguidas no âmbito da Administração Tributária tem o dever de observar o regramento constitucional e infraconstitucional de modo geral, não constituindo numa liberalidade dos entes da federação, mas uma obrigação que deve ser rigorosamente fiscalizada pelos órgãos de controle externo e interno.

De acordo com Barreirinhas (2011) o art. 37, XXII, da Constituição, eleva à administração tributária a atividade essencial do Estado, prevendo recursos prioritários, atuação integrada dos diversos entes federados, inclusive com compartilhamento de informações e cadastros.

Nesta seara é que sobressai dos municípios a necessidade de observância dos preceitos tributários, especialmente àqueles que envolvem a Administração Tributária, uma vez que na repartição de competências eles assumem um papel importante de arrecadação de tributos.

Segundo Alexandre (2011):

A Constituição Federal não cria tributos, apenas outorga competência para que os entes políticos o façam por meio de leis próprias. Assim, é correto definir a competência tributária como o poder constitucionalmente atribuído de editar leis que instituem tributos. O exercício do poder atribuído é uma faculdade, não uma imposição constitucional. Cada ente decide, de acordo com seus critérios de oportunidade e conveniência política, e, principalmente, econômica, sobre o exercício da competência tributária.

Por sua vez, especialmente em relação aos impostos, a Constituição Federal determina em seu artigo 156:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

II - transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar (BRASIL,1988).

Atualmente, é certo dizer que os municípios, na condição de entes da federação, fazem parte da composição político-administrativa do Brasil, e, portanto, compartilha da repartição de competência tributária estabelecida pela Constituição da República, o que leva a conclusão que também devem observância aos princípios e atividades da Administração Tributária. Os entes da federação, ai incluídos os municípios, têm autonomia para fazer investimentos em sede de Administração Tributária, objetivando melhorar a qualidade do sistema tributário, estimulando os agentes políticos e agentes públicos a exercer as atividades de fiscalização na forma estabelecida na legislação pertinente à matéria.

Para Abrantes e Ferreira (2010) a Administração Tributária é conduzida pela legislação a que se refere o art. 96 do Código Tributário Nacional. As próprias leis instituidoras dos tributos estabelecem, genericamente, as normas de competência e os poderes dos agentes públicos no desempenho das atividades fiscalizadoras.

Ensina Barreirinhas (2011) que a legislação tributária tem autonomia para regular a atividade fiscalizatória da administração tributária, não tendo aplicação, em face dela, quaisquer

disposições legais excludentes ou limitativas do direito de examinar mercadorias, livros, arquivos, documentos, etc.

Na execução dos atos de fiscalização dever-se-á documentar em um dos livros exibidos, ou então em algum documento apartado, que deverá se entregue cópia ao contribuinte fiscalizado. Por sua vez, esclarece o art. 197 do Código Tributário Nacional as pessoas e entidades obrigadas a prestar as informações ao Fisco:

Art. 197. Mediante intimação escrita, são obrigados a prestar à autoridade administrativa todas as informações de que disponham com relação aos bens, negócios ou atividades de terceiros:

I - os tabeliães, escrivães e demais serventuários de ofício;

II - os bancos, casas bancárias, Caixas Econômicas e demais instituições financeiras;

III - as empresas de administração de bens;

IV - os corretores, leiloeiros e despachantes oficiais;

V - os inventariantes;

VI - os síndicos, comissários e liquidatários;

VII - quaisquer outras entidades ou pessoas que a lei designe, em razão de seu cargo, ofício, função, ministério, atividade ou profissão.

Parágrafo único. A obrigação prevista neste artigo não abrange a prestação de informações quanto a fatos sobre os quais o informante esteja legalmente obrigado a observar sigredo em razão de cargo, ofício, função, ministério, atividade ou profissão.

Segundo Crepaldi e Crepaldi (2011) a fiscalização tributária pode lançar mão do auxílio de força pública (federal, estadual ou municipal) quando vítima de embaraço, desacato ou quando necessária para efetivar medida prevista na legislação tributária. Todavia, é de se observar a obrigação de se manter sigilo acerca das informações coletadas, uma vez que os agentes de fiscalização podem ser responsabilizados administrativamente, civilmente e criminalmente, caso tais informações ganhem a publicidade inadequada.

As exceções ao dever de sigilo encontram insertas no art. 198 do Código Tributário Nacional e correspondem: a) no caso de requisição judicial; e, b) no caso de solicitação de autoridade administrativa para investigações. Neste segundo caso é imperioso destacar que o art. 199 do Código Tributário Nacional prevê a possibilidade de auxílio mútuo entre os entes da federação para fins de fiscalização em matéria tributária.

Segundo leciona Alexandre (2011) tanto pelos termos constitucionais quanto pelos legais, a possibilidade de permuta de informações é norma de eficácia limitada, por depender de lei de caráter geral ou de convênio que permita a transferência do sigilo entre os signatários. Além de assegurar aos entes da federação, ai inseridos os municípios, o poder de fiscalizar e utilizar-se de procedimentos específicos antes sobrelevados, com vista à apuração dos fatos de natureza tributária a Administração Tributária lança mão de outro instituto capaz de contribuir na consecução dos fins almejados: a inscrição em dívida ativa.

O art. 201 do Código Tributário Nacional prescreve:

Art. 201. Constitui dívida ativa tributária a proveniente de crédito dessa natureza, regularmente inscrita na repartição administrativa competente, depois de esgotado o prazo fixado, para pagamento, pela lei ou por decisão final proferida em processo regular.

A inscrição em dívida ativa gera a presunção de que o crédito é líquido e certo, tendo o efeito de prova pré-constituída, ou seja, caberá ao contribuinte devedor demonstrar a iliquidez ou incerteza da dívida através do procedimento judicial competente. Para Crepaldi e Crepaldi (2011) a expressão dívida ativa denuncia a existência de um registro ou cadastro específico onde constam todos os critérios, não honrados pelos devedores. A importância e a relevância da inscrição do crédito tributário em dívida ativa e a consequente expedição da Certidão de Dívida Ativa - CDA impõe ao contribuinte devedor algumas sanções, a qual segundo Barreirinhas (2011) destaca que muitas vezes a lei exige a certidão negativa de débitos tributários para a prova de quitação de tributos, sendo o caso da legislação que rege as contratações pela Administração Pública, qual seja, a Lei Federal nº 8.666/1993. Nesta esteira é inegável que a exigência das Certidões Negativas de Débito reforça ainda mais o poder estatal para forçar aos contribuintes inadimplentes a quitar seus débitos tributários a partir do momento em que os mesmos passam a ter restrições consideráveis no âmbito da atuação empresarial. Crepaldi e Crepaldi (2011) afirma que a certidão negativa: “É documento que comprova a quitação de tributos. A lei pode exigir, para a prática de certos atos, que seja realizada a prova da quitação de determinados tributos ou de todos os tributos de certo contribuinte através de certidão negativa”.

O art. 1º da Lei Federal nº 7.711/1988 determina as principais hipóteses de exigência de comprovação de quitação de tributos. Á título exemplificativo é no mínimo interessante verificar as situações concretas as quais a certidão negativa de débitos é exigida em seara federal:

E mesmo diante do rigor no controle da Administração Tributária o Poder Público possibilita ao contribuinte devedor a possibilidade de negociar o débito tributário com vista a obter a certidão competente. Na verdade, apesar da habilitação do contribuinte a certidão recebe nomenclatura diversa eis que é denominada certidão positiva com efeitos de negativa.

Alexandre (2011) ensina que trata de certidão positiva, pois débitos existem, mas com efeitos de negativa, pois o requerente poderá praticar quaisquer atos que dependem de apresentação de certidão negativa. Assim, pela análise teórica do tema proposto percebe-se que a efetiva Administração Tributária deve lançar mão dos mecanismos e atividades estabelecidas pelo legislador com vista a perquirir a finalidade consistente em arrecadar tributos com vista a movimentar e gerir a máquina pública.

Portanto, o desenvolvimento da atividade de fiscalização ampla e repleta de instrumentos legais que proporcionam um maior êxito ao Estado, aliado à inscrição de débitos em dívida ativa, bem como a exigibilidade de certidões negativas, dão aos municípios e aos demais entes da federação um impulso maior na consecução de seus objetivos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Face ao exposto, verifica-se que o estudo desenvolvido neste trabalho obteve êxito em demonstrar de forma específica o conceito e a importância da Administração Tributária inserida no contexto da Gestão Pública Municipal, especialmente no que diz respeito à fiscalização, a inscrição dos créditos tributários em dívida ativa e a emissão da certidão negativa de débitos. Tais mecanismos auxiliam a captação de recursos dos municípios e via de consequência somam-se ao orçamento. Destaca-se ainda que a fiscalização desenvolvida nos moldes explicitados pelo Código Tributário Nacional, bem como a possibilidade de inscrição dos créditos tributários e seus respectivos devedores em dívida ativa, aliada a exigência da apresentação da certidão negativa de débito em determinados procedimentos auxiliam os municípios na incrementação da receita e possibilidade de ampliar os benefícios à população.

REFERÊNCIAS

- ABRANTES, Luiz Antônio; FERREIRA, Marco Aurélio Marques. **Gestão Tributária**, Florianópolis: Departamento de Ciências e Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2015.
- ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário Esquemático**, 5ª ed.; São Paulo: Método, 2011.
- AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**, 16 ed. Ed.Saraiva. São Paulo, 2010.
- BARREIRINHAS, Robinson Sakiyama. **Como se preparar para o Exame de Ordem – Tributário 4**, 8ª Ed.; São Paulo: Método, 2011
- BRASIL. **Código Tributário Nacional**. São Paulo: Método, 2011.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2016.
- FABRETTI, Láudio Camargo. **Direito Tributário para os Cursos de Administração e Ciências Contábeis**. 7ª ed. Ed. Atlas. São Paulo, 2019
- FEDERIGHI, Wanderley José. **Direito Tributário – Parte Geral**, 2ª ed.; São Paulo: Atlas, 2012
- PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcello. **Direito Constitucional Descomplicado**, 7ª Ed.; São Paulo: Método, 2011.