

## Entrevista: Carlos Mourão e Fabrizio Pieroni, procuradores em SP



A cada 100 processos de execução fiscal que chegam ao

Judiciário, apenas oito são encerrados em até um ano. E o maior entrave para as cobranças do Estado está na própria Justiça, que suspende as execuções sem exigir qualquer garantia. Assim, o devedor de tributos tem tempo de dilapidar seu patrimônio para não entregar nada.

Essa é a conclusão dos procuradores **Carlos Mourão** e **Fabrizio Pieroni**, respectivamente, presidente da Associação Nacional dos Procuradores Municipais e diretor financeiro da Associação dos Procuradores do estado de São Paulo. Ambos lamentam o fato de as cobranças se mostrarem infrutíferas para a arrecadação.

Segundo o Conselho Nacional de Justiça, cerca de 40% dos 100 milhões de processos que tramitam no Brasil em juízo tratam de execuções fiscais, mas Fabrizio garante que a estratégia do estado é ajuizar menos para tentar diminuir esse estoque a longo prazo.

Mourão, que é procurador da capital paulista, afirma que a morosidade fez com que as procuradorias adotassem métodos de trabalho que deixassem o mínimo de dívidas nas mãos do Judiciário. “Tudo vai a protesto, conforme a estratégia pensada. E só o que não conseguimos vai para a execução fiscal, porque, no processo, existe uma série de instrumentos de cobrança.”

Ele afirma que já se cogita a ideia de buscar a execução administrativa, fazendo com que instrumentos antes restritos à Justiça, como a penhora, passem a poder ser usados pela administração pública. “Os estados e municípios grandes e estruturados até gostam, mas os pequenos e desestruturados não têm como fazer isso”, pondera.

### Leia a entrevista:

#### **ConJur – A eficiência na arrecadação não é a mesma da execução. Podemos dizer isso?**

**Carlos Mourão** – É preciso executar, mesmo que não seja eficiente, porque, se parar de executar, as pessoas não vão pagar os tributos na origem. Mas, atualmente, o entrave maior ainda é o Poder Judiciário, pois ele não dá vazão. Por isso se criou um sistema eletrônico para fazer isso e efetivar a execução. Com isso, resta ao Judiciário aqueles débitos que não conseguimos cobrar e não são razoáveis,

---

mas que, mesmo assim, é preciso movimentar.

**ConJur – Por que?**

**Mourão** – Por causa do efeito pedagógico. A administração é efetiva. Por exemplo, o índice de recuperação dos bancos é de 19% dos clientes. Já a procuradoria tem 30% índice de recuperação.

**Fabrizio Pieroni** – Percentualmente é um valor pequeno em relação ao estoque da dívida, mas a recuperação daquilo que é levado ao judiciário, daquilo que é obtido por meio de outras formas de cobrança, por exemplo, protesto, é tão boa ou melhor que a de instituições financeiras. No estado de São Paulo, o Judiciário é usado apenas para cobrar débitos residuais, valores grandes ou específicos. Os montantes menos expressivos são cobrados administrativamente.

**ConJur – Na esfera administrativa, a taxa de efetividade é maior que a das cobranças por meio do Judiciário?**

**Fabrizio** – Sim, é mais alta que a do Judiciário. Atualmente, a arrecadação de dívida ativa administrativa via protesto equivale a 53% da arrecadação de dívida ativa do estado de São Paulo. O Judiciário demorava muito para autuar quando os autos eram em papel, agora, demora para citar, para encontrar o devedor. O devedor tem muito mais medo de um nome sujo em protesto do que de um oficial de Justiça.

**ConJur – E o custo?**

**Fabrizio** – Para o estado de São Paulo não custa nada, porque nós desenvolvemos um programa que organiza as dívidas a serem questionadas e facilita a cobrança.

**Mourão** – Isso é uma questão nova. Antes havia muita insegurança de saber se esse meio de cobrança era juridicamente possível ou não. Começamos protestando parcelamento rompido, porque o sujeito já confessava e não podia fazer nada, não podia discutir, então era mais fácil. Desde o ano passado, quando o Supremo definiu que pode protestar, o protesto administrativo tornou-se o carro chefe.

**ConJur – O Judiciário é o único entrave às cobranças? E por que os débitos maiores vão para Judiciário? O processo administrativo também não serve para isso?**

**Fabrizio** – Nós protestamos também, mas também precisamos de outros mecanismos de cobrança que administrativamente não são possíveis legalmente, como, por exemplo, a penhora, a penhora online e a desconsideração da personalidade jurídica.

**ConJur – Há excesso de recursos no Direito Tributário?**

**Mourão** – O problema não é o excesso de recursos, mas o processo lento. Não gosto de poupar o processo também, mas na questão tributária há a garantia. O nosso ponto é garantir o juízo. Uma vez que garantiu, discute-se 20 anos, mas o débito está garantido. Na execução fiscal demora muito para decidir embargos de execução, decidir o processo. Na Fazenda Pública é mais ágil para discutir, por exemplo, uma ação ordinária na qual o sujeito deposita para suspender a exigibilidade do crédito. Na execução fiscal, é mais lento. O nosso foco maior é garantir o juízo. No dia que perder ou ganhar, levanta-se o crédito e pronto.

**Fabrizio** – O grande entrave não são os recursos, mas a suspensão da execução fiscal sem a garantia. A legislação não permite essa suspensão e acaba-se suspendendo sem essa garantia. Nós não estamos

---

discutindo o mérito de alguma coisa, mas apenas cobrando. Quem vai discutir se deve ou não é o devedor. Se a lógica do sistema fosse preservada pelo Judiciário, bastaria que se apresentasse a garantia e, então discutiria pelo tempo que for necessário. Só que muitas vezes o Judiciário suspende a exigibilidade e libera a dívida sem nenhuma garantia. Aí o devedor tem tempo de dilapidar o patrimônio.

**ConJur – O que vocês acham da reforma tributária que está sendo analisada no Congresso?**

**Mourão** – O Supersimples é o preparatório do IVA [*Imposto sobre Valor Agregado*]. Ele vai distribuir todo o fruto do tributo com todo mundo. O sistema tributário é meio confuso, complicado. Tem também uma questão importante, que é do federalismo fiscal, o fortalecimento do estado e do município e não o da União. Isso é fundamental para a questão da democracia brasileira.

**Fabrizio** – O pano de fundo da reforma tributária — e de qualquer outra que venha — é a discussão do federalismo brasileiro, que passa pelo sistema tributário. Foram dadas ao longo do tempo diversas atribuições aos estados e aos municípios em relação a políticas públicas, mas em termos de competência tributária, foi mantida a mesma base de 1988: nenhum tributo e nada mais. Por outro lado, a União foi criando tributos, contribuições previdenciárias e assistenciais ao longo dos anos sem nenhuma repartição com estados e municípios. Deram os gastos sem as receitas. Essa quebradeira de estados e municípios que estamos assistindo não é culpa só da crise que estamos vivendo, mas também na Lei Kandir.

**ConJur – Como assim?**

**Fabrizio** – Foi feita benesse com o chapéu alheio. Por exemplo, houve uma isenção de tributos na exportação, mas isso é competência estadual. E sem compensar. Sobrou para os municípios também. A repartição do ICMS também vai para o município.

**ConJur – Com o possível fim do ICMS e do ISS, além da mudança de competência sobre o imposto sobre transmissão por morte ou doação, que vai para a União, como é que ficam estados e municípios?**

**Mourão** – Fiz um estudo sobre essa questão na Constituinte. Os debates constitucionais eram todos para fortalecimento dos estados e municípios. Na época, o município tinha 5% da arrecadação tributária e a condição é que isso tinha que aumentar, mas diminuiu. A arrecadação municipal diminuiu. Não com a Constituição de 1988, mas com o que veio depois, porque a União acabou criando inúmeras contribuições sociais. Porque todos os impostos tem que ser repartidos, mas as contribuições não.

**Fabrizio** – Em 1988, a Constituição falava do IVV, que era de combustível. Acabaram com o IVV e fizeram a CID. Transformaram um imposto que era municipal em uma contribuição que vai para a União. O imposto de renda divide, mas não ampliaram a base do imposto de renda. Foram criadas contribuições até sobre a própria receita, mas não repartem. É uma manobra da União que afeta todo o federalismo.

**ConJur – E qual o efeito disso, além da questão tributária?**

**Mourão** – Afeta a democracia brasileira, porque cria o pires na mão. Você não vê o governador batendo em presidente, porque ele vai ter que ir pedir dinheiro para o sujeito.

**Fabrizio** – Eu entrei na Procuradoria em 2004, naquele concurso que demorou para chamar por conta da lei de responsabilidade fiscal. Na época, a cidade de São Paulo era um caos por conta das sucessivas

eleições prefeitos opositores ao estado e à União. Teve uma época que a Procuradoria não tinha luz, computador, água, papel. Era a "privatização" da procuradoria, porque os servidores é que traziam tudo. Depois que a prefeitura de São Paulo e o governo federal passaram ser do mesmo partido a coisa começou a andar.

**ConJur – Acaba se tornando um problema de democracia...**

**Fabrizio** – É ruim para a democracia esse poder dado ao presidente da República no Brasil, porque dinheiro é poder em tudo, inclusive na política. O dinheiro dado pelo presidente da República vem dos tributos que ele tem e o resto, não.

**Mourão** – O presidente repassa uma série de valores para as emendas e isso vai para a base eleitoral do deputado. Ninguém vai fazer uma reforma tributária para acabar com a corrupção. Esse é o problema. Não tem uma reforma tributária séria para fortalecer quem produz, fortalecer a economia local. Qualquer modelo que vá ser definido deve ser pensado com o objetivo de fortalecer, de inverter a lógica. É dinheiro para o município e para estado. O que sobrar é da União.

**ConJur – Até porque a União não presta tanto serviço público assim.**

**Fabrizio** – Franco Montoro disse o seguinte: ninguém mora na União, mora no município. É aqui que a pessoa vive e onde estão os serviços públicos. A União não presta um serviço público aqui. Dá uma volta pelo centro e não tem um serviço público prestado pela União. O prestador é o estado ou o município. Tem uma universidade federal e olhe lá. Muitos passam a vida toda sem usar um serviço público da União; porque não existe.

**ConJur – Então vivemos numa espécie de pirâmide invertida?**

**Fabrizio** – E contra a Constituição. O sistema tributário e a repartição de receitas tributárias da Constituição na atualidade não acompanhou o federalismo constitucional. Muito pelo contrário, foi muito deturpada ao longo dos últimos 29 anos.

**ConJur – Então podemos afirmar que o nosso federalismo tributário não é real?**

**Mourão** – Não. De jeito nenhum. Não existe.

**ConJur – O sistema tributário brasileiro precisa ser reduzido? Temos muitos tributos?**

**Mourão** – Precisa ser simplificado. Com certeza.

**Fabrizio** – Tributos temos muitos. É complexo. Eu e o Mourão damos aula de Direito Tributário e é uma coisa surreal. Temos um sistema tributário injusto, baseado na tributação de consumo, o que faz com que os pobres paguem mais que os ricos. Porque que não tributa a renda? Quem paga renda no Brasil são só os empregados e os funcionários públicos, porque é direto na fonte. Os muito ricos não pagam ou pagam só como pessoa jurídica.

**ConJur – Uma reforma do imposto de renda seria mais efetiva do que a planejada?**

**Mourão** – A reforma tem uma questão que só existe no Brasil, que é não tributar a distribuição de lucros. Por isso a criação de muitas pessoas jurídicas. Se continuar aumentando alíquota para tributar salário, continuaremos com o mesmo problema. Agora, se tributar a distribuição de lucro, vai conseguir mais resultados.

**Fabrizio** – Essa ideia de várias escalas no imposto de renda pode parecer justa, mas, sozinha, só vai aprofundar uma injustiça. Ela tem que estar dentro de um contexto de uma reforma mais ampla, que diminua a tributação de consumo, por exemplo. É um absurdo o que nós pagamos de imposto para medicamentos no Brasil ou de qualquer outro bem essencial. A própria energia elétrica, que sofre incidência de 33%. São bens essenciais. É mais barato comprar no exterior, porque a tributação sobre o consumo é mais barata e menor, pois ela incide mais sobre a renda e a herança. Escutamos que milionários nos EUA doam toda a fortuna para as próprias instituições. Isso é balela, porque depois de mortos, metade iria para o estado. No Brasil não botam na ONG, mas fazem planejamento tributário.

**ConJur – Com o emaranhado tributário, estados que têm dinheiro podem ter governos deficitários?**

**Fabrizio** – O estado de São Paulo é rico, mas o governo estadual, não. Vá a qualquer repartição pública e veja a penúria que eles vivem. Os professores do estado e os policiais são talvez os servidores com menor remuneração. Esse negócio de que se o povo é muito rico o estado não existe, porque o dinheiro não volta para o governo do estado ou do município. Não fazem nada sem a União.

**ConJur – Por que as execuções de maior valor vão para a Justiça? Isso também acontece também no município?**

**Mourão** – Tudo vai a protesto, conforme a estratégia pensada. E aí o que não conseguimos, vai para a execução fiscal. Porque no processo existe uma série de instrumentos de cobrança. Tem um projeto de fazer a execução administrativa e então passar esses instrumentos para a administração pública. Os estados e municípios grandes e estruturados até gostam, mas os pequenos e desestruturados não têm como fazer isso.

**Fabrizio** – Essa ideia transferiria, por exemplo, os instrumentos de penhora para o poder público, retirando-os do Judiciário. E o contribuinte que se sentisse prejudicado iria à Justiça.

**ConJur – Essa ideia não fere o contraditório e a ampla defesa?**

**Fabrizio** – Não, porque a dívida ativa já é um título judicial. Não há discussão se deve ou não. E aí ele vai discutir depois de garantido. Segundo dados de 2016 do Conselho Nacional de Justiça, o Brasil tem 100 milhões de processos em juízo, desses, 40 milhões são execuções fiscais. E essas execuções fiscais têm o que o CNJ chama de taxa de congestionamento de 92%. Significa que oito entre 100 execuções terminam depois de um ano. Nos outros processos normais essa taxa passa de 30%. Por conta disso, a estratégia do estado é ajuizar menos para tentar diminuir esse estoque a longo prazo. Desistir de execuções fiscais incobráveis.

**ConJur – Quer dizer abandoná-las?**

**Fabrizio** – Não, mas tirar do Judiciário o máximo possível. O cara continua devendo. Não tem certidão

---

negativa, só a positiva que atesta o débito e vai a protesto, porém sem o Judiciário, que é um sistema caro e ineficiente. Então desistimos dessas execuções fiscais até a prescrição e cobra-se via Judiciário o menos possível ou aquilo que é essencial, que necessito do Judiciário. Daquilo que vai para o Judiciário, o estado está segmentando a dívida internamente na procuradoria. Assim separamos aquilo que foi para o Judiciário e é cobrável dos grandes devedores, aqueles contumazes, e grandes sonegadores. Um vai para um tipo de atuação de massa na Procuradoria e o outro vai para o grupo de elite para tentar desconstituir a sonegação. Isso existe no estado e trabalhamos junto com o Ministério Público, com a polícia e com a auditoria fiscal.

### **ConJur – O advogado pode ser responsabilizado por fazer planejamento tributário, mesmo que agressivo?**

**Mourão** – Não tem cabimento. Claro que fraude é outra história, pois aí ele deixa de ser advogado. Mas, na advocacia, fazer uma orientação jurídica não pode ser crime de hermenêutica. Imagine nós procuradores dando um parecer, às vezes entendemos dessa ou daquela maneira e pode ser que entendamos internamente que certo tributo não deve ser cobrado dessa forma, deve ser cobrado de outra. Não respondemos por isso. É a mesma coisa.

**Fabrizio** – A não ser que a título de parecer ele ali esteja colocando um crime mesmo, esconda o patrimônio e tal. Uma orientação de crime. Mas a mera hermenêutica, fazendo um planejamento tributário, jamais o advogado pode ser responsabilizado por conta disso.

### **ConJur – E o que acham sobre a contratação de escritório de advocacia por ente público sem licitação?**

**Mourão** – Na hipótese de inexigibilidade, para dar um parecer de algo muito específico, é possível contratar bancas advocatícias. Fora isso, nas coisas do dia a dia, não pode. Por exemplo em questões de cobrança, os procuradores têm que cobrar, essa é nossa obrigação. Já a banca vai cobrar aquilo que é rentável, que vai ganhar. Uma vez veio um banco oferecer à procuradoria para fazer a cobrança. Ele oferecia o seguinte: compro a sua dívida e faço a cobrança, só que a dívida que eu não conseguir cobrar você assume. Isso aí não existe! Me dá o filet e o que é ruim deixo para você. Tenho 27 anos de Procuradoria e sei que órgão tem uma visão de Estado. Já o contrato administrativo não pode passar de 60 meses, no máximo, e certas ações ultrapassam isso. Aí você vai mudar o escritório de advocacia?

### **ConJur – Pode detalhar?**

**Mourão** – 34% dos municípios brasileiros têm advocacia pública e 65% não têm. Interessante que desses 65%, só uma parte contrata comissionado. Porque é mais fácil para o escritório de advocacia colocar comissionado. Passo por várias procuradorias e vejo que estão cheias de comissionados. Por exemplo, procuradorias como a da cidade ou do estado de São Paulo têm grandes nomes em seus quadros, fazendo que sempre haja alguém que saiba determinada especialidade. Já em unidades federativas menores, não há uma estrutura tão arrojada, o que faz com que haja a necessidade de contratar um escritório de advocacia. Mas a regra é só concurso público. Nem comissionado.

### **ConJur – Os sucessivos Refis oferecidos pelo poder público mais ajudam ou atrapalham?**

**Fabrizio** – Atrapalha. É Pedagogicamente ruim. Já conversei com vários empresários que me procuraram na Procuradoria porque tinham dívidas e eles diziam sem nenhum constrangimento: doutor, eu estou sem dinheiro, o boleto da Procuradoria vai para a gaveta porque ano que vem tem o

parcelamento incentivado e aí eu pago. Eu não preciso disso, então vou pagar outras coisas. Fazer de vez em quando tudo bem, porque há de fato algumas empresas que tiveram dificuldades, então aquilo ali é o momento daquela empresa dar aquele gás e voltar. O que aconteceu durante os últimos anos é que praticamente todo ano tem um Refis, um PPD, ou um PEP, cada ano muda o nome.

**Mourão** – Os estudos feitos mostram que isso é problemático. Nós somos contra. Conheci um empresário que falava que se for para abrir um empreendimento e não conseguir pagar tributos, não tenha. Tributo faz parte do empreendimento, não tem como pensar em lucro sem pagar tributo.

**ConJur – O município de São Paulo apresentou um parcelamento de dívidas com descontos bem substanciais. Como é que a Procuradoria lida com isso?**

**Mourão** – Isso não é tido como ilegal. Se fosse, a Procuradoria poderia se posicionar. O problema é que os governos têm uma visão quadrienal, se não bienal, afinal tem eleição de dois em dois anos. A visão deles é ter caixa para fazer o plano de governo dele. A nossa visão é ter caixa para poder sustentar o município na vida. Afinal eu vou morrer e São Paulo vai continuar. É preciso ter uma visão de estado, mas isso é um problema nacional. Mas tem outro problema, que é o endividamento municipal de precatórios.

**ConJur – Pode detalhar?**

**Mourão** – Numa época, se fazia desapropriação sem pagar, depositava uma ninharia e entrava no imóvel. Os administradores resolveram fazer coisas ilegais, feriram a lei e causaram um prejuízo. Hoje, esses precatórios estão com juros moratórios impraticáveis. Por causa de desmandos e falta de visão de estado. Quiseram resolver rápido, desapropriando.

**Fabrizio** – E o prefeito que vem depois fala que a dívida não é dele. A visão é muito curta dos nossos governantes. O estado tem o mesmo problema. Os precatórios são desapropriação ou besteira feita em relação a servidores.

**ConJur – Os governantes também são beneficiários dos Refis, por exemplo com os parcelamentos previdenciários. Como que ficam as procuradorias nessa história?**

**Fabrizio** – A procuradoria defende o estado. Se o nosso credor abre a possibilidade de um acordo, é uma primeira análise e a gente ingressa ou não. Mas isso aí é lógico que tem um viés político e técnico da própria secretaria, de ver se compensa ou não entrar nesses parcelamentos.

**ConJur – Isso não acaba colocando o interesse público em segundo plano?**

**Fabrizio** – A decisão política de gasto não cabe à procuradoria. Se o gestor quer fazer uma praça, quer fazer um pronto socorro, não vai ser a procuradoria que vai dizer para ele onde vai gastar. Tem outros órgãos de controle em relação aos gastos. Nesse caso não cabe à procuradoria.

**ConJur – Mas o mesmo efeito pedagógico que tem para os privados não deveria valer para o gestor público?**

**Fabrizio** – Aí sim. A lógica é a mesma.

**Date Created**

08/10/2017