



Ciclo de **Estudos** de **Controle Público** da **Administração** Municipal



 TCE·SC
24ª EDIÇÃO

APOIO



**Associações
de Municípios**

ORGANIZAÇÃO



REGULARIDADE E EFICIÊNCIA NA COBRANÇA DOS CRÉDITOS FISCAIS

RAZÕES PARA ESCOLHA DO TEMA

REGULARIDADE E EFICIÊNCIA NA COBRANÇA DOS CRÉDITOS FISCAIS

- 1 Competência fiscalizatória dos Tribunais de Contas
- 2 Olhar do TCE/SC voltado à receita pública nos últimos anos
- 3 Aumento dívida ativa nos municípios (análise dos dados e-Sfinge)
- 4 Movimento do Poder Judiciário e dos Órgãos de Controle

NOTA RECOMENDATÓRIA CONJUNTA ATRICON-IRB-ABRACOM-CNPTC Nº 02/2024

COBRANÇA DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO



COBRANÇA DE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS COMO ATIVIDADE VINCULADA

CTN, art. 3º: Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e **cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada**



COBRANÇA PLENAMENTE VINCULADA

COBRANÇA DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO



COBRANÇA DE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS COMO ATIVIDADE VINCULADA

LRF, art. 11: Constituem **requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal** a instituição, previsão e **efetiva arrecadação de todos os tributos** da competência constitucional do ente da Federação.

Parágrafo único: **É vedada** a **realização de transferências voluntárias** para o ente que **não observe o disposto no caput**, no que se refere a **impostos**.

COBRANÇA DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO

COBRANÇA DE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS COMO ATIVIDADE VINCULADA

LIA, art. 10, X: **Agir ilicitamente na arrecadação de tributo ou de renda**, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público



AÇÃO ou OMISSÃO
DOLOSA



ATO DE IMPROBIDADE que causa **LESÃO AO ERÁRIOO**

COBRANÇA DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO



COBRANÇA DE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS COMO ATIVIDADE VINCULADA

PRECEDENTES DA CORTE:

Prejulgado: 1561

1. **O não-ajuizamento das competentes ações de execução fiscal de dívida ativa regularmente inscrita, decorrente de comprovada desídia do administrador, deixando-as prescrever, e consequentemente causando dano ao erário, enseja a instauração de Tomada de Contas Especial [...]**

COBRANÇA DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO



COBRANÇA DE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS COMO ATIVIDADE VINCULADA

PRECEDENTES DA CORTE:

Prejulgado: 1848

1. **É possível o reconhecimento, de ofício, pela Administração Pública, da ocorrência da prescrição, nos termos do art. 174 c/c o art. 156, V, do CTN, em decorrência do não ajuizamento da ação de execução fiscal no prazo de 05 (cinco) anos.**
3. Havendo o reconhecimento de ofício da prescrição do crédito tributário inscrito em dívida ativa pela Administração, **a autoridade administrativa deverá adotar as seguintes medidas administrativas:**

ANTES DA REFORMA

- a) **Autorização legislativa** para exclusão do crédito, em razão do princípio da legalidade;



APÓS A REFORMA

Não há necessidade de autorização legislativa para exclusão do crédito;

COBRANÇA DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO

COBRANÇA DE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS COMO ATIVIDADE VINCULADA

Prejulgado: 1848

ANTES DA REFORMA

- b) **apuração da responsabilidade do agente público** incumbido da cobrança dos créditos tributários;
- c) **comunicação do fato ao Ministério Público Estadual**, tendo em vista que créditos tributários são bens públicos indisponíveis.



APÓS A REFORMA

- a) quando for **constatado**, em apuração preliminar, que a **prescrição** dos créditos tributários **decorreu de DOLO OU CULPA GRAVE** de agente público, determinar, após quantificado o dano, a **instauração de tomada de contas especial para que se obtenha seu ressarcimento**, observado o prazo prescricional de 5 anos da pretensão ressarcitória...;
- b) quando houver **fortes indícios da prática de ato de improbidade** administrativa **ou de infração penal**, **comunicar** o fato ao **Ministério Público Estadual**.

COBRANÇA DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO

DEMANDAS ENVIADAS AO TCE E INICIATIVAS PRÓPRIAS:



→ Denúncia e representações

→ Levantamento em andamento: verificação de um número expressivo de municípios que não promovem execução fiscal e não realizam o protesto



Responsabilização do agente público

COBRANÇA DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO

LEVANTAMENTO ACERCA DA COBRANÇA DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO

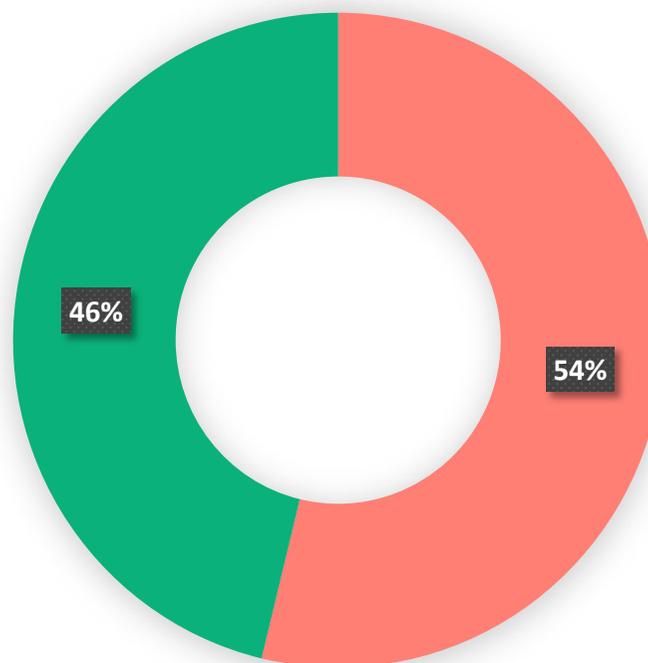
Convênio para Protesto Extrajudicial

277 RESPOSTAS



128 > com convênio

149 > sem convênio



SEM convênio

COM convênio

COBRANÇA DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO

VALOR DE ALÇADA

É o **valor mínimo** a partir do qual uma **dívida ativa pode ser cobrada judicialmente, levando-se em conta os custos de tramitação (administrativos e judiciais)** de cada processo de execução no município.

POR QUE O VALOR DE ALÇADA?

- economicidade (relação custo-benefício)
- eficiência administrativa
- desobstrução do Poder Judiciário
- Impactos no desenvolvimento econômico

COBRANÇA DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO

LEVANTAMENTO ACERCA DA COBRANÇA DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO

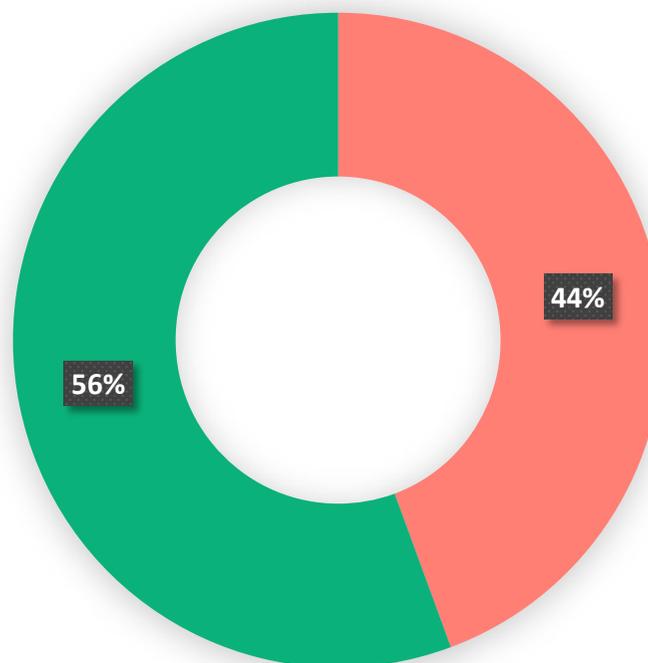
Valor de Alçada para Execução Fiscal

266 RESPOSTAS



148 > com valor de alçada

118 > sem valor de alçada



SEM valor de alçada

COM valor de alçada

COBRANÇA DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO



Exemplos Práticos:

Município X:

Art. 1º Consideram-se de **valor inexpressivo ou de cobrança judicial antieconômica** as ações de execução fiscal, cuja expressão monetária seja **inferior a 01(um) salário mínimo nacional**.

SM em 2024: R\$ 1.412,00

Município Y:

Art. 1º Ficam definidos como antieconômicos aqueles cujo principal atualizado **seja igual ou inferior a R\$ 106,86 (cento e seis reais e oitenta e seis centavos)**, os quais **não serão objeto de execução fiscal**.

COBRANÇA DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO

Exemplo Prático – Município Z:

Valor de Alçada	Execuções Fiscais (entre 2019 e 2022)	Abaixo de 1 SM
1 salário mínimo (definido em Lei Municipal)	18.364	6.420

35%
das execuções fiscais propostas

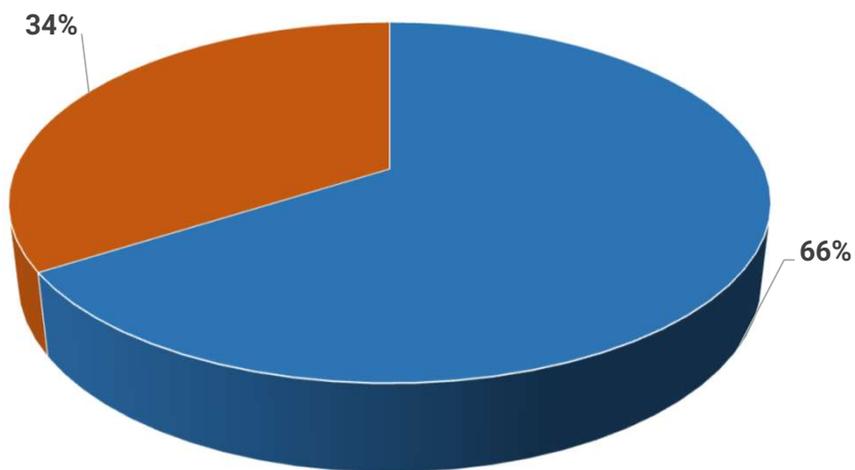
-  Descumpra a própria Lei Municipal
-  Extinção sem resolução de mérito
-  Ausência de cobrança administrativa
-  Prescrição de crédito tributário que poderia ser arrecadado administrativamente

REAÇÃO DO JUDICIÁRIO

Salário mínimo em 2011: R\$ 545,00

CASOS PENDENTES

■ Execução Fiscal ■ Demais Processos



CUSTO DO PROCESSO

→ **R\$ 4.685,39*****

CICLO DE COBRANÇA

→ **em média, 6 anos e 7 meses**

TAXA DE CONGESTIONAMENTO

→ **88%****

* Relatório CNJ "Justiça em números" de 2023

** De cada 100 processos de execução fiscal que tramitaram no ano de 2022, apenas 12 foram baixados

*** Dados IPEA, em 2011

REAÇÃO DO JUDICIÁRIO



ORIENTAÇÃO ORIUNDA DE JULGAMENTO DE
CRÉDITO TRIBUTÁRIO DE R\$ 77,81 (2007)

SÚMULA 22 DO TJSC (2008)



“A desproporção entre a despesa pública realizada para a propositura e tramitação da execução fiscal, **quando o crédito tributário for inferior a um salário mínimo**, acarreta a sua **extinção** por ausência de interesse de agir (...)”

REAÇÃO DO JUDICIÁRIO

LEI ESTADUAL N. 14.266/07

Art. 1º Consideram-se de **valor inexpressivo ou de cobrança judicial antieconômica** as ações de execução fiscal estadual e municipal, cuja expressão monetária **seja inferior a 1(um) salário mínimo**.

SUSPENSÃO do processo (art. 2º)

**OPÇÕES DO MUNICÍPIO
(art. 2º)**

1. reunião das ações de mesmo devedor

OU

2. extinção por ausência no interesse em agir

OU

3. manifestação no interesse em prosseguir na execução

Adiantamento das despesas das diligências do Oficial de Justiça e responsabilidade pelas custas finais.

REAÇÃO DO JUDICIÁRIO

ATUAÇÃO DE OUTROS TRIBUNAIS



Extinção de processos com fundamento no **valor mínimo fixado para o Estado** em outros entes da federação

TESE REJEITADA PELO STF

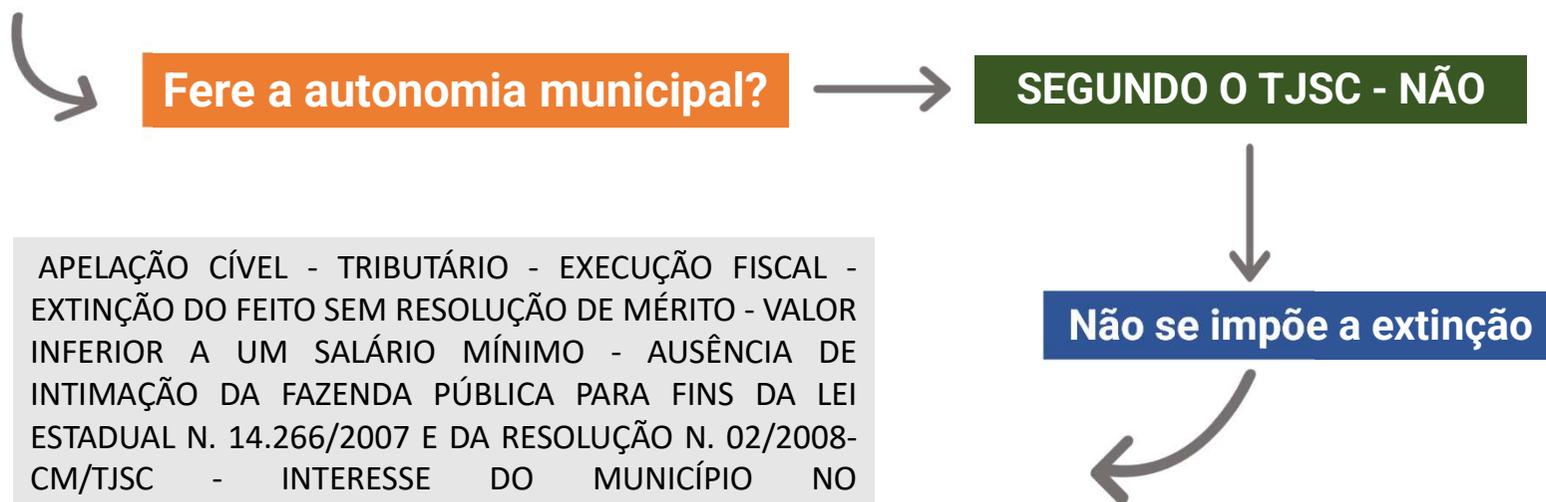
TEMA 109 DO STF (2010)

Garantia da autonomia municipal

“Lei estadual autorizadora da não inscrição em dívida ativa e do não ajuizamento de débitos de pequeno valor é **insuscetível de aplicação a Município** e, conseqüentemente, **não serve de fundamento para a extinção das execuções fiscais** que promova, sob pena de violação à sua competência tributária.”

REAÇÃO DO JUDICIÁRIO

Constitucionalidade da Lei Estadual nº 14.266/2007 questionada perante o TJSC



APELAÇÃO CÍVEL - TRIBUTÁRIO - EXECUÇÃO FISCAL - EXTINÇÃO DO FEITO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO - VALOR INFERIOR A UM SALÁRIO MÍNIMO - AUSÊNCIA DE INTIMAÇÃO DA FAZENDA PÚBLICA PARA FINS DA LEI ESTADUAL N. 14.266/2007 E DA RESOLUÇÃO N. 02/2008-CM/TJSC - INTERESSE DO MUNICÍPIO NO PROSSEGUIMENTO DO FEITO - SENTENÇA DESCONSTITUÍDA - RECURSO PROVIDO (TJSC, Apelação Cível n. 0900127-84.2014.8.24.0063, de São Joaquim, rel. Cid Goulart, Segunda Câmara de Direito Público, j. 25-10-2016).

REAÇÃO DO JUDICIÁRIO

Ebook sobre boas práticas voltadas à desjudicialização da cobrança da dívida ativa:

(2020)



DESTAQUES

PROTESTO EXTRAJUDICIAL

VALOR DE ALÇADA

- 1) O QUE É?
- 2) COMO FUNCIONA?

REAÇÃO DO JUDICIÁRIO

TEMA 1184 - STF



CASO CONCRETO

- **Cobrança de crédito de ISS: \cong R\$ 500,00 (2020)**
- **Valor de alçada do município: R\$ 200,00 (LC n.º 369/2018)**
- **Decisão de primeira instância: extinção por falta de interesse de agir.**
 - ↪ ausência de protesto -> Lei n.º 12.767/12 inexistente quando firmado o entendimento do Tema 109 do STF

REAÇÃO DO JUDICIÁRIO

TEMA 1184 - STF

1. É **legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor** pela **ausência de interesse de agir** tendo em vista o **princípio constitucional da eficiência administrativa, respeitada a competência constitucional de cada ente federado.**
2. O **ajuizamento da execução fiscal dependerá da prévia adoção** das seguintes pendências:
 - a) **tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa; e**
 - b) **protesto do título, salvo por motivo de eficiência administrativa, comprovando-se a inadequação da medida.**



PONTO 2 SE APLICA APENAS PARA EXECUÇÕES FISCAIS DE BAIXO VALOR

REAÇÃO DO JUDICIÁRIO

DÚVIDAS SOBRE A APLICAÇÃO DO PRECEDENTE

1. O que é baixo valor?

 Imprecisão no julgado → Parâmetro adotado no caso: salário mínimo (nº 14.266/07)

2. E se houver protesto, o município poderá ajuizar execução para cobrar crédito de valor inferior a um salário mínimo?

Opinião do órgão técnico
do TCE/SC



Embora seja possível o ajuizamento da execução fiscal,
**os ônus impostos pela Lei nº 14.266/07 podem justificar
o não ajuizamento.**



E a responsabilidade?

Órgão técnico →



Tribunal Pleno →



REAÇÃO DO JUDICIÁRIO



RESPONSABILIDADE DO AGENTE PELO NÃO AJUIZAMENTO



REAÇÃO DO JUDICIÁRIO



RESOLUÇÃO CNJ Nº 547/2024

Art. 1º **É legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor pela ausência de interesse de agir**, tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa, respeitada a competência constitucional de cada ente federado.

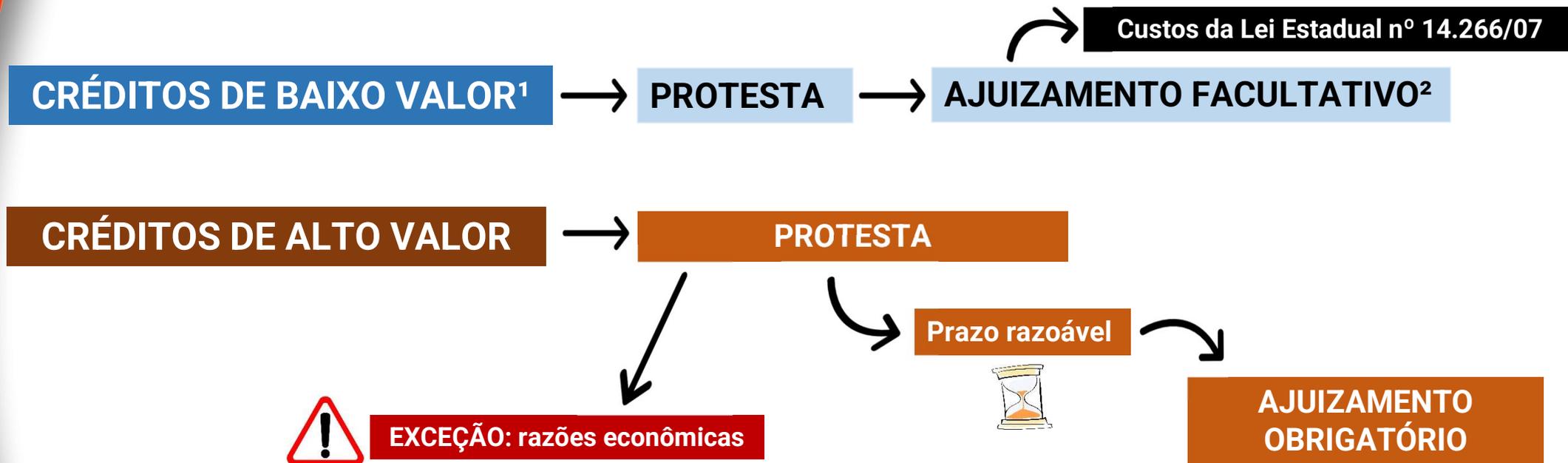
§ 1º **Deverão ser extintas as execuções fiscais de valor inferior a R\$ 10.000,00** (dez mil reais) quando do ajuizamento, em que **não haja movimentação útil há mais de um ano sem citação do executado** ou, ainda que citado, **não tenham sido localizados bens penhoráveis**.

(...)

Art. 3º **O ajuizamento da execução fiscal dependerá**, ainda, de **prévio protesto do título**, salvo por motivo de eficiência administrativa, comprovando-se a inadequação da medida.

ENTENDIMENTO DO ÓRGÃO TÉCNICO

CENÁRIO ATUAL: COMO O MUNICÍPIO DEVE AGIR QUANTO ÀS EXECUÇÕES FISCAIS?



¹Até que os créditos do contribuinte atinjam o valor de 1 salário mínimo

²Observado o valor de alçada municipal

ENTENDIMENTO DO ÓRGÃO TÉCNICO

O QUE FAZER DIANTE DESSE CENÁRIO?

PROCEDIMENTOS RECOMENDADOS

- Adotar o protesto das certidões de dívida ativa como medida preliminar ao ajuizamento da execução fiscal**
- Priorizar a tentativa de conciliação, transação e outras soluções administrativas (Jaraguá do Sul e Blumenau)**
- Editar projeto de lei definindo o valor mínimo de ajuizamento de execuções fiscais (valor de alçada). A Lei Estadual nº 14.266/2007 sugere o valor de um salário mínimo**
- Adesão ao programa ACERTA SC**



- Programa de iniciativa do TJ/SC em parceria com o TCE/SC.
- **Objetivo: reduzir o volume de ajuizamento de execuções e evitar a prescrição dos créditos tributários.**
- **Garante maior efetividade nas cobranças e previne a extinção dos valores devidos aos municípios.**
- **Base de dados do TJ/SC e TCE/SC + notificações ao contribuinte + protesto.**
- **19 municípios aderiram ao programa até o momento,**
- **Solicitação para adesão** ao protocolo de intenções: acertasc@tjsc.jus.br

COMO MELHORAR A COBRANÇA DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO?

AJUIZAMENTO COMO ÚLTIMO RECURSO DE COBRANÇA

INSCRIÇÃO DÍVIDA ATIVA

após esgotado o prazo de pagamento

EMISSÃO DA CDA

com controle de legalidade adequado

ENVIO PARA PROTESTO

(após 90 dias da CDA)

AJUIZAMENTO DA EXECUÇÃO FISCAL

superior ao valor mínimo definido

AGLUTINAÇÃO DE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS

para que seja executado o maior valor possível

APÓS TEMPO RAZOÁVEL EM PROTESTO

e antes do esgotamento do prazo prescricional

COBRANÇA DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO

Retornando ao Exemplo Prático – Município Z:

Valor de Alçada	Execuções Fiscais (entre 2019 e 2022)	Abaixo de 1 SM	EF que poderiam ser reunidas superando 1 SM
1 salário mínimo (definido em Lei Municipal)	18.364	6.420	2.592

- As execuções foram ajuizadas com **diferença de até 1 mês, apenas**
- Extinção sem análise de mérito / **ausência de requerimento** quanto à **reunião** de processos
- Não há comunicação entre a Procuradoria e o Fiscal / Os **créditos tributários** ficam **“esquecidos”**, sujeitos à **prescrição**



CONCLUSÃO:

- **Ausência de análises**, filtros e agregação de créditos **antes** do ajuizamento da **execução** fiscal
- **Utilização indiscriminada da execução** fiscal
- **Prescrição**

COBRANÇA DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO



Exemplo – Município Y:

Valor de Alçada	Execuções fiscais abaixo de 1 S.M. (2020)	Extintas até 2024	Pendentes
≅ R\$ 50,00 (definido em Lei Municipal)	1.273	861 (68%)	412 (32%)

- Ineficiência na gestão da dívida ativa (mais processos para gerenciar)
- Desperdício de recursos públicos (cada execução fiscal tem um custo)
- Contribuição para morosidade do Judiciário
- Diversos créditos executados posteriormente atingidos pela prescrição

COBRANÇA ADMINISTRATIVA

PROTESTO EXTRAJUDICIAL

Lei Federal 9.492/1997

Art. 1º **Protesto é o ato formal** e solene **pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação** originada em títulos e outros documentos de dívida.

Parágrafo único. **Incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa (CDA)** da União, dos Estados, do Distrito Federal, **dos Municípios** e das respectivas autarquias e fundações públicas. **(Incluído pela Lei nº 12.767, de 2012)**

Desnecessidade de lei municipal autorizativa.

COBRANÇA ADMINISTRATIVA



NOVIDADE !!!

PROTESTO EXTRAJUDICIAL

CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL:

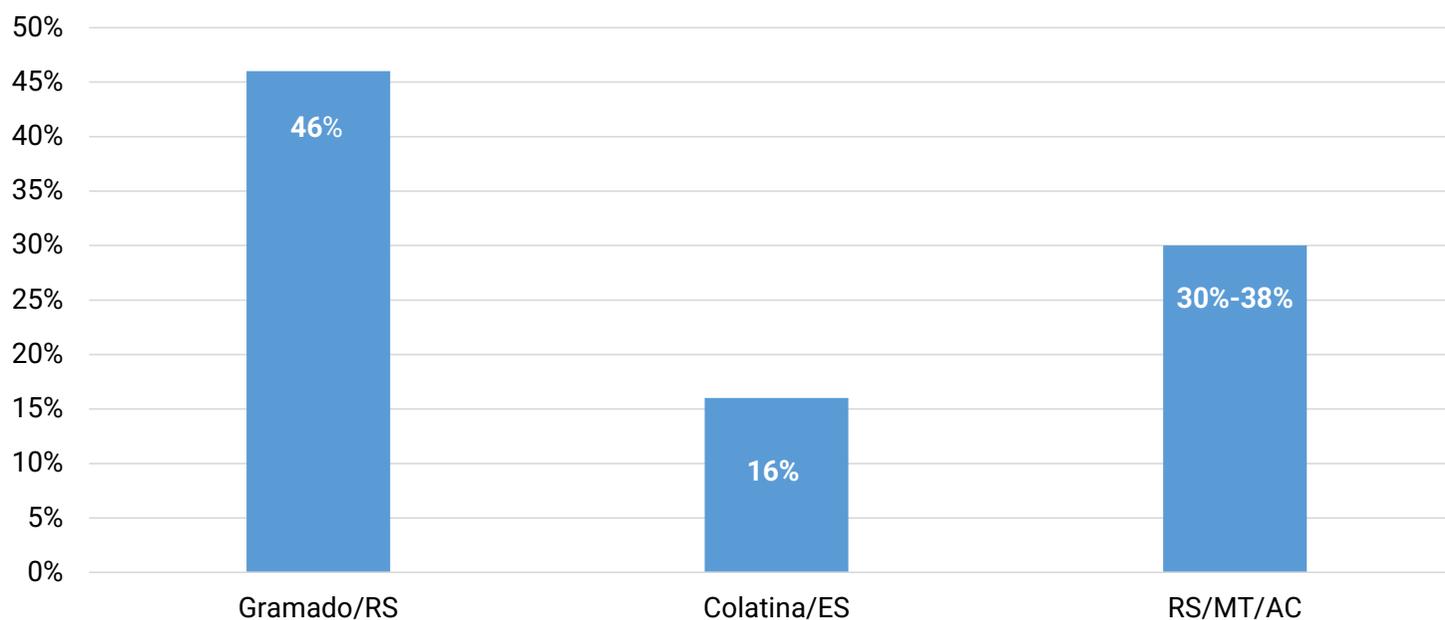
Parágrafo único: A **prescrição se interrompe**:

[...]

II – pelo **protesto** judicial ou **extrajudicial** (Redação dada pela Lei Complementar nº 208, de 2024)

COBRANÇA ADMINISTRATIVA

TAXA DE RECUPERABILIDADE PROTESTO EXTRAJUDICIAL



Fonte: Notas Técnicas nº 06/2023 e 08/2023, ambas do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos do STF

COBRANÇA ADMINISTRATIVA

TAXA DE RECUPERABILIDADE

PROTESTO EXTRAJUDICIAL



CDAs – Período de 2022 a 2023						
CONVENIADO	TOTAL ENVIADOS	PAGO	CANCELADO	RETIRADO	TOTAL RECEBIDO	% EFETIVIDADE
PM SÃO FRANCISCO DO SUL	1070	109	115	136	360	<u>33,64%</u>
PM FLORIANÓPOLIS	9204	740	3251	181	4172	<u>45,33%</u>

CDAs – Período de 2015 a 2023						
CONVENIADO	TOTAL ENVIADOS	PAGO	CANCELADO	RETIRADO	TOTAL RECEBIDO	% EFETIVIDADE
PGFN	400966	13256	59520	1637	74413	<u>18,56%</u>
PM CRICIÚMA	91679	7224	46109	8785	62118	<u>67,76%</u>

Fonte: dados Instituto de Protesto - IEPTB

COBRANÇA ADMINISTRATIVA

QUAL A EFETIVIDADE DA COBRANÇA POR MEIO DO PROTESTO?

CRITÉRIOS	PROTESTO EXTRAJUDICIAL ¹	EXECUÇÃO FISCAL ¹
CONSUMO DE RECURSOS	R\$ 0,00	<u>R\$ 4.685,39³</u>
CICLO DE COBRANÇA	Em média, até 3 dias (90%)	Em média, 6 anos e 7 meses
ÍNDICE DE SUCESSO	19% ²	2% ²

¹ dados do IPEA e do CNJ em 2011, de acordo com RE 1355208/SC do STF

² dados PGFN: 2013-2015

COBRANÇA ADMINISTRATIVA



Receios quanto ao protesto

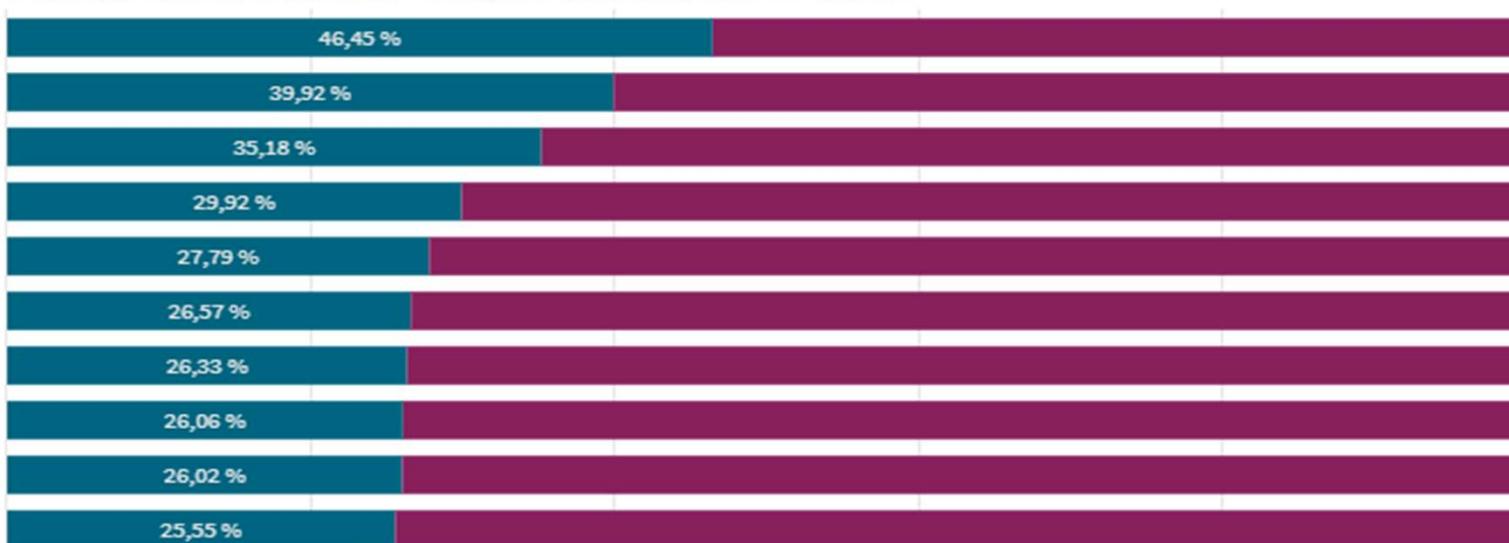
- 1) **Ausência de confiabilidade** dos dados do cadastro municipal
- 2) Possibilidade de condenação do município por **dano moral**
- 3) **Ausência de servidores** para realizar a remessa das CDAs
- 4) **Custo político** da medida para o gestor

E-SFINGE TRIBUTÁRIO

PRINCIPAIS INCONSISTÊNCIAS IDENTIFICADAS

CPF/CNPJ ZERADOS

Participação no Cadastro - CPF/CNPJ Zerados no Cadastro



E-SFINGE TRIBUTÁRIO

PRINCIPAIS INCONSISTÊNCIAS IDENTIFICADAS

CONTRIBUINTES FALECIDOS

Participação no Cadastro - Contribuinte Falecidos no Cadastro



COBRANÇA ADMINISTRATIVA



Possíveis soluções

- 1) **Compartilhamento de informações cadastrais entre os órgãos do município** (base única do cadastro de pessoas)
- 2) **Solicitação de informações pessoais no momento de celebração de parcelamentos** ordinários ou especiais (Refis)
- 3) Celebração de **convênios para higienização cadastral** (Receita Federal, concessionárias de serviço público, cartório de registro de pessoas, cartórios de registro de imóveis)
- 4) **Higienização do estoque da dívida ativa** – baixa de créditos prescritos
- 5) **Educação fiscal**

COBRANÇA ADMINISTRATIVA

AFINAL, QUAIS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS DEVO PROTESTAR?

DE BAIXO VALOR¹



TODOS, SALVO QUANDO COMPROVADA A INEFICIÊNCIA

DE ALTO VALOR



TODOS, SALVO QUANDO COMPROVADA A INEFICIÊNCIA²



APÓS TEMPO RAZOÁVEL EM PROTESTO

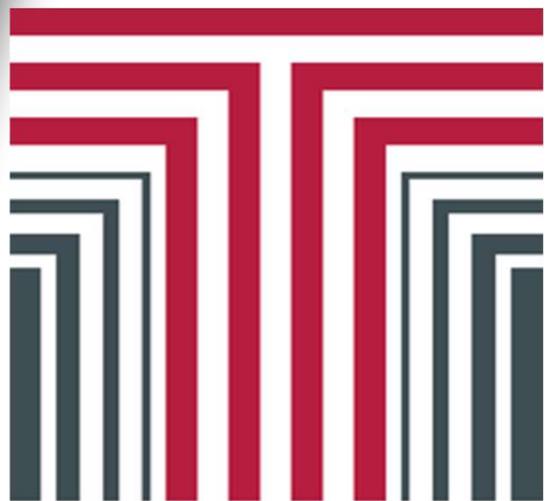


AJUIZAMENTO DA EXECUÇÃO

¹Abaixo de 1 salário mínimo.

²Entendimento do corpo técnico do TCE/SC.

CONTATOS



**DIRETORIA DE CONTAS DE GESTÃO (DGE)
COORDENADORIA DE CONTROLE DE RECEITAS PÚBLICAS (CRPU) – DIV2**



(48) 3221-3954



felipe.kruger@tcesc.tc.br



raquel.mendes@tcesc.tc.br



Atendimento Virtual (www.tcesc.tc.br/agendamento-virtual)



Ouvidoria (www.tcesc.tc.br/ouvidoria)

e-Sfinge
(tributário)

 **dge.duvidas@tcesc.tc.br**

ACERTA SC

 **acertasc@tjsc.jus.br**



<https://www3.tjsc.jus.br/acertasc/>