



Para a construção de instituições
eficazes e responsáveis

2024

VOLUME I

MANUAL

BOAS PRÁTICAS

Racionalização na Cobrança de Dívida Ativa:
Instrumentos para a Recuperação Extrajudicial
dos Créditos





TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DE SÃO PAULO

**Exercício
2024**

Renato Martins Costa (Presidente)
Antonio Roque Citadini (Vice-Presidente)
Cristiana de Castro Moraes (Corregedora)
Robson Marinho
Dimas Ramalho
Sidney Estanislau Beraldo
Marco Aurélio Bertaiolli



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO
ESTADO DE SÃO PAULO

**Exercício
2024**

Leticia Formoso Delsin Matuck Feres
(Procuradora-Geral)
Rafael Neubern Demarchi Costa
Élida Graziane Pinto
José Mendes Neto
Celso Augusto Matuck Feres Junior
Rafael Antonio Baldo
João Paulo Giordano Fontes
Thiago Pinheiro Lima
Renata Constante Cestari

Secretário-Diretor Geral
Germano Fraga Lima

Diretor Geral da Administração
Carlos Eduardo Corrêa Malek

Conselheiros Substitutos - Auditores
Alexandre Manir Figueiredo Sarquis (Coordenador)
Antonio Carlos dos Santos
Josué Romero
Márcio Martins de Camargo
Samy Wurman
Silvia Monteiro
Valdenir Antonio Polizeli

Procuradoria da Fazenda Estadual
Denis Dela Vedova Gomes (Procurador-Chefe)
Carim José Feres
João Carlos Pietropaolo
Patricia Ulson Pizarro Werner
Débora Sammarco Milena

Apresentação

É com muita satisfação que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em parceria com o Ministério Público de Contas, lança o **Manual de Boas Práticas para a Racionalização na Cobrança da Dívida Ativa**.

Em sua primeira versão, a publicação adota uma linguagem acessível ao tratar dos instrumentos extrajudiciais disponíveis para a cobrança dos créditos inscritos em Dívida Ativa, que representa uma importante fonte de receita pública.

Vivemos uma realidade em que as organizações estatais enfrentam desafios cada vez mais complexos, com demandas crescentes e recursos frequentemente limitados por restrições orçamentárias.

Portanto, é necessário fomentar a cultura de fortalecimento das capacidades institucionais, otimizar processos e, assim, ampliar a capacidade de resposta à sociedade.

A presente iniciativa reflete o esforço do controle externo em colaborar com os jurisdicionados na adoção de ações administrativas que resultem na melhoria da governança pública.

É com esse espírito colaborativo e transformador que desejamos uma excelente leitura a todos os interessados.

Renato Martins Costa

Presidente do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

Leticia Formoso Delsin Matuck Feres

Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo



Relação do tema com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável



A temática **Cobrança e arrecadação da dívida** ativa está relacionada ao seguinte **Objetivo de Desenvolvimento Sustentável e respectiva meta:**

16.6 – Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis.

Para saber mais sobre a **Agenda 2030** e os **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**, acesse o link <https://www.tce.sp.gov.br/observatorio/ods> ou o QR Code ao lado:



SUMÁRIO

1. Introdução	07
2. Instrumentos para cobrança extrajudicial dos créditos inscritos na Dívida Ativa	11
2.1 Protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa - CDA	15
2.2 Inserção do nome do devedor em cadastros de entidades de proteção ao crédito	18
2.3 Inclusão do nome do devedor no cadastro de devedores do ente público	20
2.4 Conciliação ou mediação extrajudicial	21
2.5 Transação	23
2.6 Parcelamento de créditos	24
2.7 Securitização da Dívida Ativa	25
2.8 Averbação pré-executória	26
2.9 Meios para facilitação do pagamento	28
3. Mapa da Dívida Ativa	30
4. Aplicativo Dívida Aberta	32
5. Coletânea de artigos sobre o tema da cobrança de Dívida Ativa	35
6. Referências	37

*Os entendimentos expressos no presente Manual não vinculam as decisões do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e tampouco as manifestações do Ministério Público de Contas de São Paulo, cuja independência funcional de seus membros é garantida pela legislação vigente.



1. Introdução

1. Introdução

A Dívida Ativa é composta por obrigações pecuniárias (de natureza tributária e não tributária) vencidas e não pagas à Fazenda Pública pelos cidadãos e contribuintes (pessoas físicas ou jurídicas).

Essas obrigações não quitadas, tão logo certificadas a sua liquidez e certeza, devem ser inscritas em registros administrativos e contábeis próprios, para fins de posterior cobrança judicial e/ou extrajudicial, inclusive os valores apurados a título de atualização monetária, multa e juros de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato.



A cobrança da Dívida Ativa é obrigatória (artigo 39 da Lei nº 4.320/1964 c/c o artigo 58 da Lei Complementar nº 101/2000) e representa uma importante fonte de receita pública em prol do atendimento às necessidades coletivas e da promoção do bem-estar social.

Para que se tenha uma ideia, ao final de 2023, o saldo total da Dívida Ativa dos Municípios paulistas somou

R\$90 bilhões em créditos[1], ao passo que nas contas do Governo do Estado de São Paulo o balanço patrimonial apontou um estoque total de R\$414 bilhões àquele título[2].

Apesar de a Lei Complementar nº 101/2000 estabelecer como requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal a efetiva arrecadação das receitas titularizadas pelos entes da Federação (artigos 1º e 11), na prática, tem-se observado uma ineficiência crônica na cobrança da Dívida Ativa, a ponto de caracterizar, em alguns casos, situação de renúncia de receitas.

Não sem razão, o assunto tem sido objeto de reiteradas advertências por parte do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCESP nos pareceres prévios emitidos sobre as contas anuais (estaduais e municipais), fruto de análises periódicas por parte da Fiscalização acerca das inscrições; baixas por recebimentos, prescrição e cancelamentos; medidas judiciais e extrajudiciais adotadas durante o exercício financeiro para incrementar o recebimento da Dívida Ativa; movimentação de saldos; análises de recuperabilidade; dentre outros aspectos.

As conclusões pertinentes inclusive subsidiam atuação do Ministério Público Estadual em sede de ações civis de improbidade administrativa, ante a possível caracterização de dano ao erário.

[1] Disponível em: <https://transparencia.tce.sp.gov.br/conjunto-de-dados>. Acesso em: 12/07/2024.

[2] Dados extraídos das Contas do Governador de 2023: TC-5272.989.23-7, relatório da Fiscalização, evento 59.2, pág.157.

1. Introdução

Especificamente em relação aos valores de pequena monta, de se destacar que, ao responder consulta do Município de Martinópolis formulada no TC-7667/026/08, o TCESP sustentou que o Poder Executivo pode deixar de ajuizar ações fiscais cujo custo de cobrança supere o valor do crédito. Esse montante precisa estar responsabilmente fixado em lei, após cuidadosa análise das peculiaridades locais[3]. Isso, porém, não exige a gestão quanto à adoção de providências administrativas de cobrança.

Já em se tratando das quantias mais vultosas, muito embora a execução fiscal seja o instrumento típico para a cobrança judicial da Dívida Ativa, fato é que tal medida não tem sido suficiente para, sozinha, reverter os créditos em efetiva arrecadação.

Com efeito, de acordo com o publicado pelo Conselho Nacional de Justiça no relatório “Justiça em Números 2023”[4], contabilizaram-se mais de 27 milhões de execuções fiscais pendentes, no exercício de 2022, em trâmite no Poder Judiciário nacional. Esse quantitativo representa, aproximadamente, 34% do total de casos pendentes e 64% das execuções pendentes no Poder Judiciário.

Consoante o mesmo levantamento, a taxa de congestionamento nos processos de execução fiscal é de 88,4%, revelando que, a cada 100 processos que estiveram em trâmite durante o exercício de 2022, somente 12 foram encerrados. Além do que, observou-se que a Justiça Estadual leva em média 6 anos e 3 meses para baixar um processo de execução fiscal, enquanto a Justiça Federal leva 8 anos e 10 meses.

MÉDIA DE TEMPO PARA BAIXA DE PROCESSO DE EXECUÇÃO FISCAL



[3] Parecer técnico sobre a Consulta formulada no TC-7667/026/08: “Mediante lei que o autorize, poderá deixar de ajuizar ações ou execuções fiscais de débitos tributários e não tributários abaixo de determinado valor inscrito, cujo custo de cobrança se revele superior à importância do crédito em perspectiva, sem prejuízo do respectivo cancelamento quando sobrevier a prescrição. Esse valor deverá ser fixado responsabilmente, depois de cuidadosa análise das peculiaridades do Município, não se distanciando de valores apurados por abalizado estudo realizado pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado” (TCESP, Sessão de 09/12/2008, DOE de 18/12/08).

[4] Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/justica-em-numeros-2023.pdf>. Acesso em: 15/07/2024.

1. Introdução

Na Justiça de São Paulo, particularmente, estima-se que dos 20,4 milhões de processos em andamento, 61% são execuções fiscais (12,8 milhões), mas a maioria dessas ações cobra dívidas com valores inferiores ao próprio custo do processo de execução (R\$ 10 mil, de acordo com estudo da Fipe)[5].

Para além disso, observou-se que somente 2% dos valores ajuizados são resgatados[6]. A realidade forense das execuções indica que a grande dificuldade está na localização do devedor e de bens penhoráveis suficientes para a satisfação da dívida. Quando isso ocorre, os processos ficam paralisados, sem nenhum proveito para a arrecadação estatal, mas em prejuízo da Justiça, cuja estrutura acaba sobrecarregada com inúmeros processos paralisados, que ocupam espaço até que, eventualmente, sejam arquivados em razão da prescrição[7].

Em outras palavras, não basta transferir a cobrança da dívida ao Judiciário.

É preciso conceber métodos mais eficientes e efetivos para a recuperação dos créditos ainda na seara administrativa, cujos mecanismos de cobrança podem ser incrementados e aprimorados, em função dos custos envolvidos, do proveito econômico e da rapidez na recuperação.

Nessa esteira é que recentemente o Supremo Tribunal Federal - STF, ao julgar o RE 1.355.208, apreciou o **Tema 1.184 de Repercussão Geral**, fixando balizas para o ajuizamento de execuções fiscais em todo o país, como se depreende da tese então ali estabelecida:

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 providências: 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.

3. O trâmite de ações de execução fiscal não impede os entes federados de pedirem a suspensão do processo para a adoção das medidas previstas no item 2, devendo, nesse caso, o juiz ser comunicado do prazo para as providências cabíveis.

(RE 1355208, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 19-12-2023, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-s/n DIVULG 01-04-2024 PUBLIC 02-04-2024) (grifou-se)

[5] Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/6524-tce-tjsp-pge-e-cnj-assinam-acordo-para-extinguir-processos-execucao-fiscal-estado> . Acesso em: 15/07/2024.

[6] Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/execucao-fiscal/sobre-o-programa/> . Acesso em: 15/07/2024.

[7] Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Download/GeraisIntranet/SPI/CartilhaExecucoesFiscaisLeitura.pdf> . Acesso em: 15/07/2024.

1. Introdução

No mesmo sentido, aos 22/02/2024, o Conselho Nacional de Justiça - CNJ editou a Resolução nº 547/2024[8], na qual, entre outros aspectos, reafirmou a necessidade de o ajuizamento de execução fiscal estar calcado em anterior tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa (artigo 2º), além de prévio protesto extrajudicial (artigo 3º).

Dois meses depois, foi editada a Nota Recomendatória Conjunta ATRICON-IRB-ABRACOM-CNPTC-AUDICON nº 02/2024[9], de 30/04/2024, para que os Tribunais de Contas do Brasil definam medidas e orientações dirigidas aos seus jurisdicionados no tocante à administração fazendária e à cobrança de créditos tributários e não-tributários.

Em consonância com essa diretriz, em 16/05/2024, o e. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo publicou o Comunicado GP nº 13/2024[10], no qual alertou os jurisdicionados quanto à obrigação de esgotamento de todas as vias administrativas visando à recuperação dos créditos da Fazenda Pública, antes do ajuizamento de ações de execução fiscal.

E igualmente advertiu, desde já, que o Controle Externo, “no exercício de sua atuação fiscalizadora, **efetuará rigoroso controle das medidas adotadas pelo Estado e pelas Prefeituras, levando o resultado do quanto apurado ao relatório das contas anuais, sem prejuízo de eventual remessa dos autos ao Ministério Público do Estado de São Paulo, quando for o caso**” (grifou-se).

No mesmo período, anunciou-se que o Conselho Nacional de Justiça, o Tribunal de Justiça de São Paulo, a Procuradoria Geral do Estado, o Tribunal de Contas do Estado e 81 prefeituras paulistas assinaram Acordos de Cooperação Técnica (ACTs) envolvendo o programa “Execução Fiscal Eficiente”, o qual, afora outros objetivos, busca racionalizar e aprimorar a cobrança administrativa do crédito fiscal, o fluxo de execuções fiscais e ações correlatas, bem como promover o intercâmbio de conhecimento, estudos e experiências em observância às Resoluções CNJ nº 471/2022 e 547/2024[11].



O Diário da Justiça Eletrônico do TJSP informa, na edição do dia 07/08/24, que, desde a implantação do programa, mais de um milhão de processos infrutíferos que tratam de execuções fiscais foram extintos. A medida possibilitou a eliminação de processos com valores inferiores a R\$ 10 mil que ficaram pelo menos um ano sem movimentação útil – como citação ou apreensão de bens.

[8] Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5455> . Acesso em: 15/07/2024.

[9] Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2024/04/NOTA-RECOMENDATORIA-CONJUNTA-02-2024.pdf> . Acesso em: 15/07/2024.

[10] Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao/comunicado/alerta-sobre-necessidade-adocao-medidas-extrajudiciais-previas-execucao> . Acesso em: 15/07/2024.

[11] Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=98184> . Acesso em: 15/07/2024.

1. Introdução

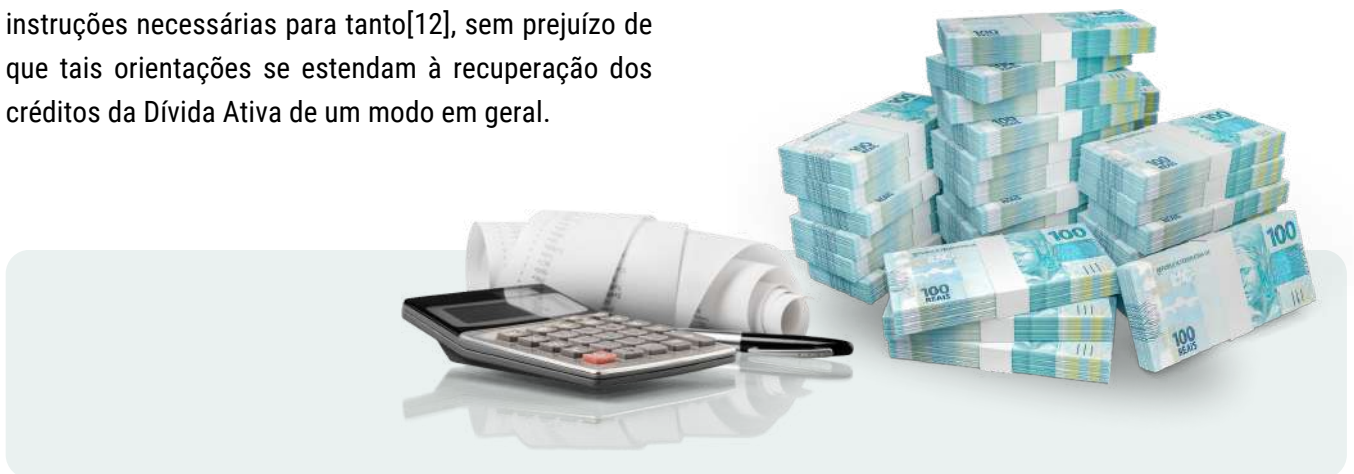
Por fim, em 02/07/2024, foi editada a Lei Complementar nº 208/2024, a qual inovou em matéria de cobrança de Dívida Ativa, envolvendo o protesto em cartório e a securitização.

A esse esforço de atuação cooperativa e multinível entre os Poderes constituídos (Executivo, Legislativo e Judiciário) e órgãos independentes (Tribunais de Contas e Ministério Público) se junta o **Ministério Público de Contas de São Paulo**, cujo **dever institucional**, por decorrência da Lei Complementar Estadual nº 1.110/2010, consiste em **assegurar a concreta observância, pela Administração Pública, dos princípios da legalidade, eficiência, responsabilidade fiscal, interesse público e accountability**.

Em termos ainda mais específicos, cabe ao MPC-SP monitorar a cobrança dos débitos impostos pelo Tribunal de Contas do Estado, remetendo aos órgãos e entidades interessadas a documentação e as instruções necessárias para tanto[12], sem prejuízo de que tais orientações se estendam à recuperação dos créditos da Dívida Ativa de um modo em geral.

O presente manual, longe de pretender abarcar todas as discussões em torno do tema, compila as principais medidas previstas na legislação de regência em termos de cobrança extrajudicial dos créditos, tomando como parâmetro cartilhas similares idealizadas pelo Tribunal de Justiça de São Paulo[13] e pelos Estados de Santa Catarina[14], Rio Grande do Norte[15] e Rio Grande do Sul[16].

Com isso, almeja-se induzir a adoção de boas práticas no âmbito dos jurisdicionados do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e, bem assim, fomentar o incremento das receitas oriundas da arrecadação da Dívida Ativa, notadamente em se tratando dos créditos classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação, e daqueles de pequena monta, cuja cobrança judicial venha a se mostrar inviável.



[12] Lei Complementar Estadual nº 1.110/2010:

"Artigo 3º - Para o cumprimento de sua finalidade institucional, caberá ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado: [...]

III - providenciar, quando for o caso, junto à Procuradoria Geral do Estado ou ao órgão de representação judicial dos Municípios, ou ainda junto a entidades jurisdicionadas ao Tribunal de Contas do Estado, a cobrança judicial e o arresto dos bens dos responsáveis julgados em débito, remetendo aos referidos órgãos e entidades a documentação e as instruções necessárias; [...]"

[13] Dívida Ativa e Execuções Fiscais Municipais. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Download/GeraisIntranet/SPI/CartilhaExecucoesFiscaisLeitura.pdf>. Acesso em: 15/07/2024.

[14] E-book Racionalização da Cobrança Fiscal: ações voltadas à desjudicialização. Disponível em <https://www.tcsc.tc.br/sites/default/files/ebook%20racionaliza%C3%A7%C3%A3o%20cobran%C3%A7a%20-%20VALENDO.pdf>. Acesso em: 15/07/2024.

[15] Cartilha de Gestão Fiscal Efetiva – Programa de Governança Diferenciada das Execuções Fiscais. Disponível em <https://www.tce.rn.gov.br/PlanoEstrategico/CartilhaGestaoFiscal>. Acesso em: 15/07/2024.

[16] Cartilha de Racionalização da Dívida Ativa Municipal. Disponível em https://tcers.tc.br/repo/misc/estudos_pesquisas/administracao_tributaria_municipal/Cartilha_racionalizacao_dez_2014.pdf. Acesso em: 15/07/2024.



2. Instrumentos para cobrança extrajudicial dos créditos inscritos na Dívida Ativa

2. Instrumentos para cobrança extrajudicial dos créditos inscritos na Dívida Ativa

Como visto, as execuções fiscais têm sido apontadas como uma das principais causas do congestionamento de processos no Poder Judiciário, sendo que, não raras vezes, o custo da cobrança judicial supera o próprio valor do crédito pretendido.

Não bastasse isso, dados apontam que as execuções fiscais têm logrado baixo grau de sucesso ao final dos processos, o que significa dizer

que a finalidade para a qual se destinam (ou seja, a satisfação do crédito), na maioria das vezes, não tem sido alcançada na prática.

Tal constatação impõe a adoção de medidas práticas para racionalização administrativa e simplificação ou economia processual com o objetivo de aumentar a arrecadação e evitar prejuízo aos cofres estatais.



*Como destacado pelo STF no julgamento do RE 1.355.208 “admitir a execução fiscal como único e indispensável instrumento para satisfação da dívida ativa tributária municipal, sem a implantação prévia de mecanismos alternativos em um sistema multiportas, implica em **grave vulneração ao princípio da eficiência** (art. 37, caput)” (grifou-se).*

Com efeito, a opção pela cobrança judicial deve ser a última alternativa, quando frustrada a cobrança administrativa ou extrajudicial e, ainda assim, se a execução fiscal for viável.

Nessa esteira, apresentam-se a seguir alguns exemplos de medidas que viabilizam a cobrança extrajudicial dos créditos. Em respeito aos princípios da autonomia federativa e da separação de poderes, a adoção de uma ou outra providência administrativa

fica a critério de cada ente jurisdicionado, a depender da respectiva realidade institucional e conforme parâmetros técnicos pertinentes.

Reitera-se que não é intenção aqui esgotar as especificidades de cada instituto, mas tão-somente elencar, objetivamente, as várias possibilidades disponíveis na seara extrajudicial para incrementar a arrecadação dos valores inscritos nos cadastros de Dívida Ativa.

2. Instrumentos para cobrança

2.1 Protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa - CDA

A Lei nº 9.492/1997 estabelece em seu artigo 1º que o “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”.

Em 2012, tendo em vista a controvérsia que até então

pendia sobre o assunto, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo exarou parecer técnico em consulta formulada pela Prefeitura de Itápolis (TC-41852/026/10) admitindo a possibilidade jurídica de protesto das Certidões da Dívida Ativa – CDAs, conforme julgado com a seguinte ementa:



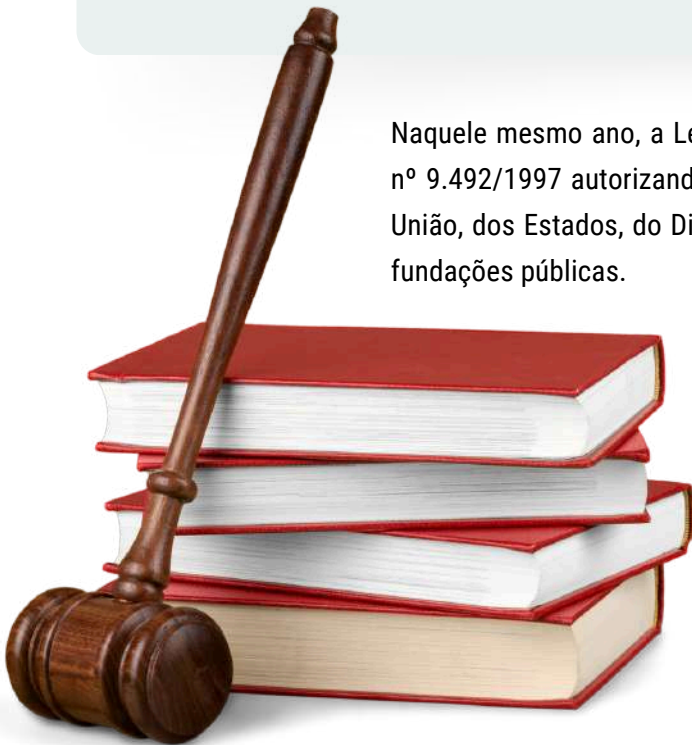
EMENTA: Consulta acerca da possibilidade de protesto de Certidões da Dívida Ativa. Possibilidade, em razão de que as referidas Certidões configuram títulos passíveis de protesto nos termos da Lei Federal nº 9.492/97. Aconselhável, contudo, a expedição de regulamentação própria pelos Municípios, por Decreto do Executivo, estabelecendo condições e prazos em que se dará o eventual protesto, dando todas as providências necessárias para assegurar tratamento isonômico aos contribuintes. Resposta positiva ao quesito encaminhado.

(Tribunal Pleno, Parecer Técnico em Consulta, TC-41852/026/10, Rel. Conselheiro Substituto Alexandre Sarquis, j. 08/02/2012, DOE de 15/02/2012).

Naquele mesmo ano, a Lei nº 12.767/2012 incluiu parágrafo único ao artigo 1º da Lei nº 9.492/1997 autorizando expressamente o protesto das certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas.

O dispositivo teve sua constitucionalidade confirmada pelo STF na ADI 5135, em cujo julgado se fixou a tese de que:

“O protesto das certidões de dívida ativa constitui mecanismo constitucional e legítimo por não restringir de forma desproporcional quaisquer direitos fundamentais garantidos aos contribuintes e, assim, não constituir sanção política”.



2. Instrumentos para cobrança

2.1 Protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa - CDA

O voto condutor do Acórdão, da lavra do Ministro Luís Roberto Barroso, deixou ementados os benefícios do protesto como mecanismo extrajudicial de cobrança capaz de estimular a tempestiva adimplência, incrementar a arrecadação, desafogar o Judiciário, bem como promover a justiça fiscal, sem embargo de recomendar à Administração Tributária “a edição de ato infralegal que estabeleça parâmetros claros, objetivos e compatíveis com a Constituição para identificar os créditos que serão protestados”, em prol do respeito aos princípios da impessoalidade e da isonomia.

Seguindo a mesma trilha, o Superior Tribunal de Justiça - STJ firmou a Tese Repetitiva nº 777, segundo a qual “a Fazenda Pública possui interesse e pode efetivar o protesto da CDA, [...] na forma do art. 1º, parágrafo único, da Lei 9.492/1997, com a redação dada pela Lei 12.767/2012”.

À luz da disciplina legal e da construção jurisprudencial acerca do tema, depreende-se que o protesto apresenta duas finalidades importantes: de um lado, constitui o devedor em mora e comprova o descumprimento da obrigação; de outro, confere ampla publicidade ao inadimplemento e consiste em meio alternativo e extrajudicial para a cobrança da dívida.

É, em regra, mecanismo que causa menor sacrifício ao contribuinte do que os demais instrumentos de cobrança disponíveis, em especial a execução fiscal, que apresenta altos custos e reduzidos índices de recuperação dos créditos públicos, além de contribuir largamente para a lentidão e o congestionamento do Poder Judiciário.

Para quem está com o nome protestado, o protesto de título pode causar uma série de restrições financeiras, inclusive a de gerar dificuldades na movimentação de conta corrente, aquisição de crédito, empréstimos ou financiamentos, podendo o nome do devedor constar nos órgãos de restrição de créditos como SERASA e SPC até o pagamento da dívida.

Dados apresentados pela Ministra Carmen Lúcia no julgamento do RE 1.355.208 SC revelam que, no âmbito federal, somente 2% dos valores discutidos em execuções fiscais são resgatados e, em casos de protesto, atingem-se 25% de pagamentos[17].

Ainda de acordo com Sua Excelência, “nos Estados a adoção de igual providência ampliou-se para a média no Sudeste e Sul de 30 a 40% de êxito, sem que se tenha número sobre diminuição, mesmo em Municípios, de baixa de arrecadação pelo acolhimento do procedimento administrativo (protesto)”.

[17] Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/6524-cnj-tribunal-contas-debate-cobranca-creditos-publicos> . Acesso em: 15/07/2024.

2. Instrumentos para cobrança

2.1 Protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa - CDA

Por ocasião do referido julgado, o STF apreciou o Tema 1.184 de Repercussão Geral, fixando a tese de que **a execução fiscal de baixo valor[18] “dependerá da prévia adoção das seguintes providências: 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”** (grifou-se).

Quer dizer, **em casos dessa natureza**, a Administração Pública precisa **necessariamente** adotar providências extrajudiciais para fins de cobrança dos créditos inscritos na Dívida Ativa, sob pena de, em não o fazendo, inviabilizar futuro ajuizamento de ação de execução fiscal.

Por falar em execução fiscal, no dia 02/07/2024, foi publicada a Lei Complementar nº 208/2024, que, entre outros efeitos, alterou o Código Tributário para prever

o protesto extrajudicial como causa de interrupção da prescrição – ou seja, ao protestar o título extrajudicialmente, os entes federados disporão de mais tempo para eventualmente ajuizar a ação de execução fiscal, no futuro, se necessário.

Ante os benefícios decorrentes do protesto extrajudicial da Dívida Ativa, o Instituto de Protestos e Títulos do Brasil – Seção São Paulo (IEPTB-SP) tem firmado convênios ou acordos de cooperação com entes públicos estaduais e municipais, no intuito de facilitar os trâmites processuais entre a Entidade titular do crédito e a respectiva unidade cartorária.

Para mais informações, acesse a **página eletrônica oficial do IEPTB-SP:**

<https://protestosp.com.br>



Vale frisar, finalmente, que a adoção do protesto extrajudicial da Dívida Ativa com vistas ao incremento da arrecadação pontua positivamente na aferição do indicador fiscal pertinente à composição do **Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEG-M[19]**, calculado pelo TCESP na instrução das prestações de contas anuais.

[18] Em sede de embargos de declaração, esclareceu-se que “a tese de repercussão geral fixada na espécie aplica-se somente aos casos de execução fiscal de baixo valor, nos exatos limites do Tema 1.184, incidindo também sobre as execuções fiscais suspensas em razão do julgamento desse tema pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do voto da Relatora” (RE-ED 1.355.208, Plenário, Sessão Virtual de 12.4.2024 a 19.4.2024, DJE 29/04/2024).

[19] Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/legislacao/Manual%20do%20IEGM%202023%20-%20ano%20base%202022.pdf>. Acesso em: 15/07/2024.

2. Instrumentos para cobrança

2.2 Inserção do nome do devedor em cadastros de entidades de proteção ao crédito



Outra medida extrajudicial que se propõe é a inserção do nome do devedor por dívida ativa em cadastros de entidades de proteção ao crédito (como SPC, Serasa e afins), com a ressalva de que o protesto da CDA (tratado no tópico anterior) poderá gerar registro no mesmo cadastro, de regra, por iniciativa do respectivo órgão cartorário.

No âmbito da União, a título meramente exemplificativo, tal providência está autorizada pelo artigo 20-B da Lei nº 10.522/2002 (com as alterações da Lei nº 13.606/2018), que assim dispõe:

Artigo 20-B - *Inscrito o crédito em dívida ativa da União, o devedor será notificado para, em até cinco dias, efetuar o pagamento do valor atualizado monetariamente, acrescido de juros, multa e demais encargos nela indicados.*

§ 3º *Não pago o débito no prazo fixado no caput deste artigo, a Fazenda Pública poderá:*

I - comunicar a inscrição em dívida ativa aos órgãos que operam bancos de dados e cadastros relativos a consumidores e aos serviços de proteção ao crédito e congêneres;

No Estado de São Paulo, por sua vez, a autorização da medida decorre do art. 27 da Lei Estadual nº 17.843/2023:

Artigo 27 - *A Procuradoria Geral do Estado poderá averbar, inclusive por meio eletrônico, a certidão de dívida ativa nos órgãos de registro de bens e direitos, bem como comunicar a inscrição em dívida ativa aos serviços de proteção ao crédito.*

§ 1º - *Antes da averbação, deverá ser expedida notificação para o devedor efetuar o pagamento do débito, atualizado monetariamente, acrescido de juros, multa e demais encargos nele indicados, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar do seu recebimento.*

§ 2º - *A notificação será expedida para o endereço do devedor, por via eletrônica ou postal, e será considerada entregue depois de decorridos 15 (quinze) dias da data da respectiva expedição.*

§ 3º - *Presume-se válida a notificação expedida para o endereço informado à Fazenda Pública pelo contribuinte ou responsável. (grifou-se)*

2. Instrumentos para cobrança

2.2 Inserção do nome do devedor em cadastros de entidades de proteção ao crédito

A propósito, para a 2ª Turma do Superior Tribunal de Justiça - STJ, a Administração Pública pode inscrever o devedor em cadastro de inadimplentes mesmo que não tenha havido o prévio registro do débito na dívida ativa.



O entendimento foi estabelecido pelo Colegiado no julgamento do Agravo em Recurso Especial nº 2265805 – ES (2022/0390834-4), em cujo Acórdão, datado de 22/08/2023, ementou-se que “a expedição de uma CDA para se autorizar a inscrição do devedor em cadastros de inadimplentes torna mais onerosa para a Administração a busca pelo pagamento de seus créditos, já que a negativação do nome do devedor é uma medida menos gravosa quando comparada com a necessária inscrição de dívida ativa”.

Na ocasião, o Ministro Relator Francisco Falcão asseverou que, para realização da anotação restritiva, é suficiente que o credor apresente documento que contenha os requisitos necessários para a comprovação do débito – não sendo, obrigatoriamente, a CDA.

Discussões à parte, é prudente que a inserção do nome do devedor por dívida ativa em cadastros de órgãos de proteção ao crédito esteja respaldada em regulamentação local que defina parâmetros claros e objetivos para tanto, a fim de resguardar os princípios da impessoalidade e da isonomia.

Vale destacar, finalmente, que a assinatura de convênio ou instrumento similar com entidades de proteção ao crédito, para efeitos de cobrança da Dívida Ativa, pontua positivamente na aferição do indicador fiscal pertinente à composição do **Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEG-M**[20], calculado pelo TCESP na instrução das prestações de contas anuais.



Para mais informações, acesse o **PAINEL DO IEG-M:**

<https://iegm.tce.sp.gov.br>

[20] Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/legislacao/Manual%20do%20IEGM%202023%20-%20ano%20base%202022.pdf>. Acesso em: 15/07/2024.

2. Instrumentos para cobrança

2.3 Inclusão do nome do devedor no cadastro de devedores do ente público

A criação de um cadastro público informativo de créditos não quitados (do tipo CADIN, seguindo o exemplo da Lei nº 10.522/2002 no âmbito federal e/ou da Lei Estadual nº 12.799/2008 no âmbito do Estado de São Paulo) por meio de lei e respectiva regulamentação proporciona a inclusão de contribuintes devedores da Dívida Ativa.

O registro nesses cadastros públicos impõe restrições aos devedores no que se refere, por exemplo, à participação em licitações ou à celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos de qualquer natureza com o ente federado, condicionado ao prévio pagamento ou parcelamento da dívida.

DEVEDOR FICA IMPEDIDO DE PARTICIPAR E/OU CELEBRAR:



Tal como nos exemplos anteriores, a inclusão do nome do devedor em Cadastro público local (Ex. Cadastro Informativo Municipal - CADIN) para efeitos de cobrança da Dívida Ativa pontua positivamente na aferição do indicador fiscal pertinente à composição do **Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEG-M**[21], calculado pelo TCESP na instrução das prestações de contas anuais.

[21] Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/legislacao/Manual%20do%20IEGM%202023%20-%20ano%20base%202022.pdf>. Acesso em: 15/07/2024.

2. Instrumentos para cobrança

2.4 Conciliação ou mediação extrajudicial

No Brasil, conciliação e mediação são vistos como meios distintos de solução consensual de conflitos (autocomposição). Como se depreende do artigo 165 do Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/2015), na conciliação, o terceiro facilitador da conversa interfere de forma mais direta no litígio e pode chegar a sugerir opções de solução para o conflito (art. 165, § 2º); já na mediação, o mediador facilita o diálogo entre as pessoas para que elas proponham as próprias soluções (art. 165, § 3º).

Com o julgamento do RE 1.355.208/SC e a fixação do Tema 1.184 de Repercussão Geral pelo STF, o ajuizamento de execução fiscal (notadamente em se tratando de valores de pequena monta) passou a ser condicionado à prévia tentativa de conciliação, mediação ou adoção de solução administrativa, juntamente com o protesto extrajudicial do crédito.

Na ocasião, citaram-se a criação de câmaras de conciliação e mediação e/ou a instituição de mutirões de conciliação como exemplos a serem adotados a esse título, o que, a propósito, tem respaldo na Lei nº 13.140/2015, que prevê a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública, possibilitando, inclusive, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criem câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver.

Vale igualmente salientar a Resolução nº 547, de 22/02/2024, do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, que, reafirmando o quanto decidido pelo STF no mencionado RE 1.355.208/SC, assim dispôs:

Art. 2º O ajuizamento de execução fiscal dependerá de prévia tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa.

§ 1º A tentativa de conciliação pode ser satisfeita, exemplificativamente, pela existência de lei geral de parcelamento ou oferecimento de algum tipo de vantagem na via administrativa, como redução ou extinção de juros ou multas, ou oportunidade concreta de transação na qual o executado, em tese, se enquadre.

§ 2º A notificação do executado para pagamento antes do ajuizamento da execução fiscal configura adoção de solução administrativa.

§ 3º Presume-se cumprido o disposto nos §§ 1º e 2º quando a providência estiver prevista em ato normativo do ente exequente. (grifou-se)

2. Instrumentos para cobrança

2.4 Conciliação ou mediação extrajudicial

A propósito, diversos Municípios paulistas já regulamentaram a matéria no âmbito interno, como é o caso de Fernandópolis (Lei Complementar nº 202/2019)[22], Mauá (Lei Complementar nº 51/2023) [23], São Bernardo do Campo (Lei nº 6679/2018)[24], Sorocaba (Lei Ordinária nº 12.400/2021)[25], entre outros.

Para os entes que ainda não possuem legislação similar, chama-se atenção para orientação do Tribunal de Justiça de São Paulo no sentido de que “o Município, na forma da lei local, pode promover acordos no Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania da Comarca ou, se não instalado, celebrar com o Tribunal de Justiça de São Paulo convênio para

instalação, buscando, se o caso, apoio de universidades e instituições de ensino”[26].

Além disso, medidas simples como a criação de um balcão de cobranças também podem facilitar as informações aos contribuintes e, assim, aumentar a arrecadação.

Cumprе ressaltar, finalmente, que a realização de conciliação extrajudicial para efeitos de cobrança da Dívida Ativa pontua positivamente na aferição do indicador fiscal pertinente à composição do **Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEG-M**[27], calculado pelo TCESP na instrução das prestações de contas anuais.

[22] Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/f/fernandopolis/lei-complementar/2019/21/202/lei-complementar-n-202-2019-dispoe-sobre-a-criacao-da-c-mara-de-conciliacao-para-a-cobranca-da-divida-ativa-do-municipio-de-fernandopolis-e-da-outras-providencias> . Acesso em: 20/08/2024.

[23] Disponível em: <https://sistemas.maua.sp.gov.br/legislaconsulta/atosofic/Leis%20Complementares/51.pdf> . Acesso em: 20/08/2024.

[24] Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-bernardo-do-campo/lei-ordinaria/2018/668/6679/lei-ordinaria-n-6679-2018-cria-a-camara-de-conciliacao-para-cobranca-amigavel-da-divida-ativa-municipal-e-dema-is-titulos-executivos-em-favor-do-municipio-dispoe-sobre-praticas-para-a-viabilizacao-de-aumento-da-arrecadacao-autoriza-a-procuradoria-geral-do-municipio-a-transacionar-no-ambito-dos-processos-da-competencia-dos-juizados-especiais-da-fazenda-publica-e-nas-acoes-que-versam-sobre-direito-a-saude-e-a-educacao-altera-as-leis-municipais-n-1802-de-26-de-dezembro-de-1969-2240-de-13-de-agosto-de-1976-4804-de-11-de-novembro-de-1999-4996-de-20-de-setembro-de-2001-6571-de-29-de-junho-de-2017-6662-de-19-de-abril-de-2018-e-da-outras-providencias> . Acesso em: 20/08/2024.

[25] Disponível em: <https://www.camarasorocaba.sp.gov.br/propositura.html?id=617809ef4254d763adf7fa06&keywords=> . Acesso em: 20/08/2024.

[26] Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Download/GeraisIntranet/SPI/CartilhaExecucoesFiscaisLeitura.pdf> . Acesso em: 15/07/2024.

[27] Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/legislacao/Manual%20do%20IEGM%202023%20-%20ano%20base%202022.pdf> . Acesso em: 15/07/2024.

2. Instrumentos para cobrança

2.5 Transação

A transação também representa um mecanismo alternativo de solução consensual para quitação dos débitos inscritos na Dívida Ativa, notadamente aqueles classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação, bem como nos casos das dívidas de pequeno valor.

Visa, por meio de concessões mútuas entre credor e devedor, à efetividade da cobrança, à economicidade da operação, à composição de conflitos e à terminação de litígios judiciais, além da extinção dos créditos tributários e não tributários, pressupondo, em todo caso, prévia autorização legislativa, devendo a lei estabelecer os termos e requisitos para a concessão[28].

Citam-se, a título meramente ilustrativo, as regulamentações operadas em nível federal, pela Lei nº 13.988/2020, e no Estado de São Paulo, conforme a Lei Estadual nº 17.843/2023.

O diferencial da transação, relativamente aos parcelamentos ordinários e programas incentivados, é a possibilidade de adequação do acordo às circunstâncias específicas de cada contribuinte, podendo prever, além de descontos, a estipulação de entrada facilitada, prazo alongado para pagamento, moratória, valor da prestação mínima diferenciada, uso de precatórios, substituição de garantia etc.

Importante sublinhar que, com a edição da Resolução nº 547, de 22/02/2024, do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, o ajuizamento de execução fiscal depende, doravante, de prévia tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa, sendo um dos exemplos a “oportunidade concreta de transação na qual o executado, em tese, se enquadre”.

Ressalta-se, por último, que a realização de transação se enquadra como modalidade de cobrança extrajudicial da Dívida Ativa e, em assim sendo, pontua positivamente na aferição do indicador fiscal pertinente à composição do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEG-M[29], calculado pelo TCESP na instrução das prestações de contas anuais.



[28] Código Tributário Nacional:

“Art. 171. A lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em determinação de litígio e conseqüente extinção de crédito tributário.

Parágrafo único. A lei indicará a autoridade competente para autorizar a transação em cada caso”.

[29] Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/legislacao/Manual%20do%20IEGM%202023%20-%20ano%20base%202022.pdf>. Acesso em: 15/07/2024.

2. Instrumentos para cobrança

2.6 Parcelamento de créditos

Parcelamentos consistem no diferimento de prazo para pagamento do débito inscrito na Dívida Ativa, conforme regulamentado pela legislação local.

A forma de concessão e os requisitos pertinentes devem ser estabelecidos em lei específica, de maneira objetiva e vinculada, prevendo entre outras condições: montantes passíveis de parcelamentos, número máximo de parcelas e o valor mínimo delas, condições pessoais do devedor, hipóteses de cancelamento do benefício, cabimento ou não de descontos no saldo devedor etc.



A despeito de a medida favorecer o aumento da arrecadação pelas vantagens inerentes ao programa de parcelamento, sem os custos associados às cobranças administrativas ou judiciais, deve ser adotada com parcimônia, dado que a concessão reiterada gera descrédito ao bom pagador, que aguardará as condições facilitadas para quitar suas dívidas ao invés de pagá-las integralmente no vencimento, o que termina por afetar a realização dos créditos no médio e longo prazo.

Ademais, cabe às autoridades competentes fazer o controle rigoroso dos prazos e dos pagamentos das parcelas constantes do acordo de pagamento facilitado, evitando a reabertura do prazo prescricional, com riscos da ocorrência da própria prescrição do crédito caso não haja o efetivo acompanhamento tempestivo.

Vale ressaltar, finalmente, que a previsão legal de parcelamento para efeitos de cobrança da Dívida Ativa pontua positivamente na aferição do indicador fiscal pertinente à composição do **Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEG-M**[30], calculado pelo TCESP na instrução das prestações de contas anuais.

[30] Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/legislacao/Manual%20do%20IEGM%202023%20-%20ano%20base%202022.pdf>. Acesso em: 15/07/2024.

2. Instrumentos para cobrança

2.7 Securitização da Dívida Ativa

Trata-se de uma medida prevista na recém-publicada Lei Complementar nº 208, de 02/07/2024, a qual acrescentou o artigo 39-A à Lei nº 4.320/1964.

Consiste na cessão onerosa dos direitos originários de créditos tributários e não tributários, inclusive quando inscritos em dívida ativa, a pessoas jurídicas de direito privado ou a fundos de investimento regulamentados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), mantendo-se inalterados os demais elementos da relação obrigacional (índices de atualização, de juros e multas, condições de pagamento e de vencimento etc.).

A cessão poderá ser realizada diretamente pelo ente cedente ou por Sociedade de Propósito Específico (SPE), criada para este fim, hipótese em que será dispensada a realização de licitação.


Mediante essa operação, a instituição cedente (ente público) antecipa a arrecadação de recursos financeiros, ao mesmo tempo em que transfere a terceiros os riscos de recebimento dos ativos negociados.

Em outras palavras, após a concretização da transação, o cedente fica isento de responsabilidade, compromisso ou dívida de que decorra obrigação de pagamento perante o cessionário, de modo que a obrigação de pagamento dos direitos creditórios cedidos permaneça, a todo tempo, com o devedor ou contribuinte.

Por outro lado, o investidor (cessionário do crédito) é beneficiado pelo deságio (valor menor a repassar à Administração).

De acordo com a nova legislação, a negociação abrange apenas o direito autônomo ao recebimento do crédito, bem como recai somente sobre o produto de créditos já constituídos e reconhecidos pelo devedor ou contribuinte, inclusive mediante a formalização de parcelamento.

Aliás, as cobranças judicial e extrajudicial dos créditos de que se tenham originado os direitos cedidos permanecem com as Procuradorias, de forma que as execuções e demais medidas administrativas seguem seu curso natural independentemente da operação.



A par das normas estabelecidas pela legislação federal, a aplicação do instituto no âmbito local demanda autorização “na forma de lei específica do ente, pelo chefe do Poder Executivo ou por autoridade administrativa a quem se faça a delegação dessa competência”.

Demais disso, é preciso cautela na internalização administrativa da securitização da Dívida Ativa, tendo em vista que o instituto vem sendo objeto de controvérsias sob as perspectivas jurídica (constitucionalidade/legalidade) e econômica.


Seja como for, a medida extrajudicial em relevo tem potencial para pontuar positivamente na aferição do indicador fiscal pertinente à composição do **Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEG-M**, calculado pelo TCESP na instrução das prestações de contas anuais.

2. Instrumentos para cobrança

2.8 Averbação pré-executória

Trata-se de medida utilizada pela Fazenda Pública para anotar, nos órgãos de registros de bens (automóveis e imóveis, p. ex.) e direitos, a existência de débito inscrito em dívida ativa, independentemente do ajuizamento de execução fiscal.

Em decorrência do julgamento das ADIs 5881, 5886, 5890, 5925, 5931 e 5932 pelo Supremo Tribunal Federal, a anotação não implica a indisponibilidade dos bens, o que somente se admite com amparo em decisão judicial. O entendimento que prevaleceu na ocasião foi o de que a averbação:



[...] é medida proporcional que visa à proteção da boa-fé de terceiros adquirentes de bens do devedor, ao dar publicidade à existência da dívida. Além disso, concretiza o comando contido no art. 185, caput, do Código Tributário Nacional, que presume “fraudulenta a alienação ou oneração de bens ou rendas, ou seu começo, por sujeito passivo em débito para com a Fazenda Pública, por crédito tributário regularmente inscrito como dívida ativa”. Tal presunção legal é absoluta, podendo ser afastada apenas “na hipótese de terem sido reservados, pelo devedor, bens ou rendas suficientes ao total pagamento da dívida inscrita. (ADIs 5886, 5886, 5890, 5925, 5931 e 5932, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 09-12-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-061 DIVULG 30-03-2021 PUBLIC 05-04-2021). (grifou-se)

No âmbito do Estado de São Paulo, a título ilustrativo, a matéria está prevista formalmente na Lei Estadual nº 17.843/2023, cujo artigo 27 assim dispõe:

Artigo 27 - A Procuradoria Geral do Estado poderá averbar, inclusive por meio eletrônico, a certidão de dívida ativa nos órgãos de registro de bens e direitos, bem como comunicar a inscrição em dívida ativa aos serviços de proteção ao crédito.

§ 1º - Antes da averbação, deverá ser expedida notificação para o devedor efetuar o pagamento do débito, atualizado monetariamente, acrescido de juros, multa e demais encargos nele indicados

no prazo de 15 (quinze) dias, a contar do seu recebimento.

§ 2º - A notificação será expedida para o endereço do devedor, por via eletrônica ou postal, e será considerada entregue depois de decorridos 15 (quinze) dias da data da respectiva expedição.

§ 3º - Presume-se válida a notificação expedida para o endereço informado à Fazenda Pública pelo contribuinte ou responsável. (grifou-se)

2. Instrumentos para cobrança

2.8 Averbação pré-executória

Nessa mesma linha, cita-se o recente Provimento CGJ nº 12/2024 do Tribunal de Justiça de São Paulo, que, ao acrescentar o item 119.1 no Capítulo XX do Tomo II das Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça, estabeleceu[31]:

119.1. A requerimento da Fazenda Pública e independentemente do ajuizamento de execução fiscal, a certidão da dívida ativa será averbada na matrícula desde que haja comprovação prévia do proprietário para pagamento do débito fiscal em processo administrativo, nos termos da legislação em vigor (Lei Estadual n. 17.843/2023, art. 27). (grifou-se)

Com efeito, a regulamentação de tal providência reflete a tendência quanto à redução da judicialização, aliada ao aprimoramento de outros instrumentos de cobrança visando à efetiva arrecadação dos valores pertinentes.



A exemplo de itens anteriores, a instrumentalização da averbação pré-executória reflete em ponto positivo na aferição do indicador fiscal pertinente à composição do **Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEG-M**, calculado pelo TCESP na instrução das prestações de contas anuais.

[31] Disponível em: <https://cnbsp.org.br/wp-content/uploads/2024/05/Provimento.pdf>. Acesso em: 20/08/2024.

2. Instrumentos para cobrança

2.9 Meios para facilitação do pagamento

Para além de todas as medidas extrajudiciais elencadas anteriormente, é imprescindível que o ente federado adote providências administrativas capazes de fortalecer o relacionamento com o contribuinte e facilitar o pagamento dos débitos inscritos na Dívida Ativa, independentemente da fase de cobrança (administrativa ou judicial).

Dentre as possibilidades nesse sentido, destacam-se:

- A** enviar o boleto bancário ou a guia de arrecadação já preenchida, que permita o pagamento diretamente na rede bancária ou via internet;
- B** disponibilizar outras formas de pagamento, como o PIX e o cartão de crédito;
- C** disponibilizar meios alternativos ao presencial para a obtenção de segunda via do boleto ou atualização do débito pelo devedor (diretamente no site oficial, por e-mail e/ou WhatsApp);
- D** enviar comunicações extrajudiciais acompanhadas de guia para pagamento de débito, integral e/ou parcelado, e, na hipótese de parcelamento, com instruções precisas para a sua formalização tais como: e-mail, nome do responsável pela setorial, número de telefone/WhatsApp, endereço físico, link para acesso ao site oficial etc.;

E aperfeiçoar a comunicação com os devedores, por meio digital e até mesmo por meio pessoal, via call centers;

F renovar o modelo de carta de cobrança, adotando uma linguagem mais objetiva e acessível (simples), somada a recursos de direito visual (imagens), no intuito de facilitar a comunicação e o entendimento por parte do contribuinte, a exemplo do que se fez no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional:



Fonte: imagens reproduzidas da internet[32].

[32] Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/2022/05/27/novo-modelo-de-carta-de-cobranca-da-procuradoria-geral-da-fazenda-nacional-e-fruto-de-parceria-com-o-iris/>. Acesso em: 20/08/2024.

2. Instrumentos para cobrança

2.9 Meios para facilitação do pagamento

Experiência similar à da PGFN também foi adotada, ainda em 2020, pela Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia (SMIT) de São Paulo para estimular a arrecadação do IPTU no município.

Os resultados da carta com o novo design mostraram-se positivos, com um aumento de quatro pontos percentuais na regularização de situação do grupo com a melhor carta, o que equivale a um aumento de 8,4% (de 48,46% para 52,53%)[33].



*Além do que, reforça-se que a adoção de medidas dessa natureza pontua positivamente na aferição do indicador fiscal pertinente à composição do **Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEG-M**, calculado pelo TCESP na instrução das prestações de contas anuais.*

[32] Disponível em:

https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/5220/1/%28011%29lab_Como%20aumentar%20o%20pagamento%20de%20impostos%20em%20atraso%3f.pdf.

Acesso em: 20/08/2024.



3. Mapa da Dívida Ativa

3. Mapa da Dívida Ativa

O Mapa da Dívida Ativa é uma ferramenta aberta que conta com dados referentes à temática para os 644 Municípios jurisdicionados do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Disponível para a toda a sociedade, o painel possui gráficos e tabelas interativas que permitem consultar, de forma simplificada, a evolução do saldo, recebimentos, cancelamentos, inscrições e atualizações da dívida ativa de cada um desses Municípios.

Por meio da ferramenta, que concentra dados do **IEG-M** e da AUDESP (Sistema de Auditoria Eletrônica do TCESP), qualquer cidadão pode acompanhar o montante de dívida ativa executado judicialmente ou cobrado extrajudicialmente, bem como as modalidades de cobrança extrajudicial empregadas por cada ente (protesto extrajudicial da certidão da dívida ativa, parcelamento, facilitação do pagamento, conciliação extrajudicial, inclusão do nome do devedor em cadastro, inclusão do nome do devedor em serviços de proteção ao crédito e outros).

Além disso, é possível examinar quais Municípios dispõem de regulamentação sobre dívida ativa, os correspondentes atos normativos[34] e os critérios estabelecidos em cada legislação (referentes a cobrança administrativa, parcelamento, anistia, remissão e outros).

O nível de integração entre os sistemas de dívida ativa e de contabilidade, além de outros aspectos ligados à governança de tecnologia da informação, estão igualmente contemplados na plataforma, que apresenta interface intuitiva e permite a geração de planilhas com todos os dados disponibilizados.

A ferramenta é útil tanto para gestores quanto para os órgãos de controle e a sociedade em geral, já que possui séries históricas de dados que evidenciam o quanto cada Município está avançando na temática, inclusive no comparativo com os demais Municípios do Estado e da correspondente região.

Construído com interface responsiva (que permite acesso tanto pelo computador quanto por dispositivos móveis), o Mapa da Dívida Ativa pode ser acessado pelo QR Code abaixo ou pelo seguinte link:

 <https://www.tce.sp.gov.br/mapa-divida-ativa>



[34] Incluindo link para acesso direto aos atos normativos.



4. Aplicativo Dívida Aberta

4. Aplicativo Dívida Aberta

O Dívida Aberta é um aplicativo criado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) que apresenta os devedores inscritos em Dívida Ativa da União ou do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) em situação irregular. O objetivo é promover a transparência pública e também difundir o consumo consciente e ações de cidadania ativa[35].

Além da consulta rápida por nome, CPF ou CNPJ, a busca também pode ser personalizada por unidade da Federação, por município, por atividade econômica, por valor ou por tipo de dívida, como: multa trabalhista, multa criminal, multa eleitoral, previdenciária, débitos tributários e não tributários.



Dentre as principais funcionalidades do aplicativo, estão a pesquisa por meio de georreferenciamento, possibilitando a consulta de devedores (pessoas jurídicas) em uma determinada localidade, e a consulta a partir de código QR em notas fiscais.

A propósito, dar publicidade à lista de devedores é estratégia usada por 30% dos países membros da OCDE, segundo o relatório “Gestão bem-sucedida da dívida fiscal: medindo a maturidade e apoiando a mudança” do Fórum de Administração Tributária (FTA), que ressalta a eficácia da estratégia ao lado de outras medidas.

No Brasil, o fundamento legal que confere segurança jurídica à divulgação da lista de devedores é o artigo 198 do Código Tributário Nacional.

De acordo com o inciso II, do parágrafo 3º, é possível a divulgação das inscrições na dívida ativa da Fazenda Pública.

[35] As informações contidas no presente tópico foram extraídas do endereço eletrônico oficial da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, conforme link disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/acessar-o-aplicativo-divida-aberta> . Acesso em: 21/08/2024.

4. Aplicativo Dívida Aberta

Vale destacar, finalmente, que em consonância com o artigo 6º da Portaria PGFN nº 636/2020, os demais entes federados (Estados, Distrito Federal e Municípios) podem firmar convênio com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional com o objetivo de divulgar, na mesma plataforma (aplicativo Dívida Aberta), os respectivos débitos inscritos em dívida ativa.

Com amparo nesse dispositivo, recentemente, a Procuradoria Geral do Estado de São Paulo passou a encaminhar os seus débitos para a plataforma Dívida Aberta, sendo possível agora encontrar as informações de contribuintes com débitos inscritos na dívida ativa estadual[36].



ACESSE O QR CODE COMPATÍVEL E BAIXE O APLICATIVO



[36] Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/2023/aplicativo-divida-aberta-vai-receber-dados-de-devedores-de-impostos-de-sao-paulo#:~:text=Essa%20altera%C3%A7%C3%A3o%20foi%20introduzida%20por,aplicativo%2D%C3%ADvida%20Aberta%20para%20celular>. Acesso em: 21/08/2024.



5. Coletânea de artigos sobre o tema da cobrança de Dívida Ativa

5. Coletânea de artigos sobre o tema da cobrança de Dívida Ativa

Durante os dias 13 a 15 de agosto de 2024, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional promoveu a 1ª edição do Congresso Nacional da Dívida Ativa[37].

O evento realizado em Brasília reuniu ministros(as), secretários(as), procuradores(as) da Fazenda Nacional, dos estados e dos municípios, acadêmicos(as) e profissionais da área para discutir temas relacionados à gestão da dívida ativa, com foco na “Consensualidade, Cooperação e Sustentabilidade Fiscal”.

Na ocasião, foi lançada uma coletânea de artigos científicos abordando assuntos como controle de legalidade, gestão da dívida ativa, mecanismos de cobrança extrajudicial, execução fiscal eficiente, inteligência de dados, fraude fiscal, dentre outros.

Segundo os organizadores, a obra se destaca como uma referência para gestores(as), advogados(as) e estudiosos(as) que buscam aprofundar o conhecimento sobre a gestão da dívida ativa e as implicações jurídicas e econômicas envolvidas.



O acesso à coletânea está disponível no link ou no QR Code :



https://www.gov.br/pgfn/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/i_congresso_nacional-da_divida-ativa_m.pdf

[37] Site oficial do evento disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/congresso-nacional-da-divida-ativa>. Acesso em: 20/08/2024.



6. Referências

6. Referências

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça - CNJ. **Justiça em Números 2023**. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/justica-em-numeros-2023.pdf> . Acesso em: 15/07/2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal - STF. **Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 5135**. Plenário. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Sessão de 09/11/2016. DJe 07/02/2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4588636> . Acesso em: 15/07/2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal - STF. **Recurso Extraordinário - RE 1355208**. Plenário. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Tribunal Pleno. Sessão de 08/02/2024. DJe 01/01/2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6291425> . Acesso em: 15/07/2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça - STJ. **Recurso Especial – Resp 1686659/SP (Tema Repetitivo 777)**. Primeira Seção. Relator: Ministro Herman Benjamin. Sessão de 28/11/2018. DJe 11/03/2019. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=777&cod_tema_final=777 . Acesso em: 15/07/2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo em Recurso Especial - AREsp 2.265.805/ES**. Segunda Turma. Relator: Min. Francisco Falcão. Sessão de 22/8/2023. DJe 25/8/2023. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?pesquisaAmigavel=+%3Cb%3EAREsp+2265805%3C%2Fb%3E&b=ACOR&tp=T&numDocsPagina=10&i=1&O=&ref=&processo=&ementa=¬a=&filtroPorNota=&orgao=&relator=&uf=&classe=&juizo=&data=&dtpb=&dtde=&operador=e&ivire=AREsp+2265805> . Acesso em: 15/07/2024.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: DOU de 03/06/1964.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: DOU de 05/05/2000.

BRASIL. **Lei nº 12.767, de 27 de dezembro de 2012**. Dentre outros aspectos, altera a redação do parágrafo único do art. 25 da Lei nº 9.492/1997. Brasília, DF: DOU de 28/12/2012.

BRASIL. **Lei Complementar nº 208, de 2 de julho de 2024**. Altera a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, para dispor sobre a cessão de direitos creditórios originados de créditos tributários e não tributários dos entes da Federação, e a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), para prever o protesto extrajudicial como causa de interrupção da prescrição e para autorizar a administração tributária a requisitar informações a entidades e órgãos públicos ou privados. Brasília, DF: DOU de 03/07/2024.

6. Referências

BRASIL. **Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2022**. Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências. Brasília, DF: DOU de 22/07/2002.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça - CNJ. **Resolução nº 547, de 22 de fevereiro de 2024**. Institui medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário, a partir do julgamento do tema 1184 da repercussão geral pelo STF. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5455> . Acesso em: 15/07/2024.

BRASIL. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon. **Nota Recomendatória Conjunta nº 02, de 30 de abril de 2024**. Recomenda aos Tribunais de Contas do Brasil a adoção de medidas a serem observadas com o objetivo de contribuir para o aprimoramento dos procedimentos e implementação de métodos relacionados à cobrança de créditos tributários e não-tributários. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2024/04/NOTA-RECOMENDATORIA-CONJUNTA-02-2024.pdf> . Acesso em: 15/07/2024.

BRASIL. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Brasília, DF: DOU de 29/06/2015.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966** (Código Tributário Nacional). Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: DOU de 31/10/1966.

BRASIL. **Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020**. Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica; e altera as Leis n 13.464, de 10 de julho de 2017, e 10.522, de 19 de julho de 2002. Brasília, DF: DOU de 14/04/2020.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte; Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. **Programa de Governança Diferenciada das Execuções Fiscais - Cartilha para uma Gestão Fiscal Efetiva**. Natal, RN, 2017. Disponível em: <https://www.tce.rn.gov.br/PlanoEstrategico/CartilhaGestaoFiscal>. Acesso em: 15/07/2024.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul; Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul; Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. **Cartilha de Racionalização da Dívida Ativa Municipal**. Porto Alegre, RS, 2014. Disponível em: https://tcers.tc.br/repo/misc/estudos_pesquisas/administracao_tributaria_municipal/Cartilha_racionalizacao_dez_2014.pdf . Acesso em: 15/07/2024.

6. Referências

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina; Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **E-book Racionalização da Cobrança Fiscal: ações voltadas à desjudicialização.** Florianópolis, SC, 2020. Disponível em <https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/e-book%20racionaliza%C3%A7%C3%A3o%20cobran%C3%A7a%20-%20VALENDO.pdf> . Acesso em: 15/07/2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEG-M.** Manual 2023, dados do exercício de 2022. São Paulo, SP, 2023. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/legislacao/Manual%20do%20IEGM%202023%20-%20ano%20base%202022.pdf> . Acesso em: 15/07/2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Dívidas Ativas e Execuções Fiscais Municipais.** 4ª edição, Atualizada. São Paulo, SP, 2017. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Download/GeraisIntranet/SPI/CartilhaExecucoesFiscaisLeitura.pdf> . Acesso em: 15/07/2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Parecer Técnico na Consulta TC-41852/026/10.** Tribunal Pleno. Relator: Conselheiro Substituto Alexandre Sarquis. Sessão de 08/02/2012. DOE de 15/02/2012. Disponível em: https://jurisprudencia.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/4/3/9/165934.pdf . Acesso em: 15/07/2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Parecer Técnico na Consulta TC-7667/026/08.** Tribunal Pleno. Relator: Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga. Sessão de 09/12/2008. DOE de 18/12/2008. Disponível em: https://jurisprudencia.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/8/4/5/379548.pdf . Acesso em: 15/07/2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Relatório da Fiscalização acerca das Contas do Governador de 2023** (TC-5272.989.23-7, evento 59.2, pág. 157). Documento indisponível para consulta pública nesta dada (15/07/2024).

SÃO PAULO. **Lei Estadual nº 12.799, de 11 de janeiro de 2008.** Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos Créditos Não Quitados de órgãos e entidades estaduais - CADIN ESTADUAL, e dá outras providências. São Paulo, SP: DOE de 12/01/2008.

SÃO PAULO. **Lei Estadual nº 17.843, de 07 de novembro de 2023.** Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica e sobre a cobrança da dívida ativa, altera a Lei nº 12.799, de 11 de janeiro de 2008, e a Lei nº 17.784, de 2 de outubro de 2023, revoga os artigos 41 a 56 da Lei nº 17.293, de 15 de outubro de 2020, e a Lei nº 14.272, de 20 de outubro de 2010, e dá outras providências. São Paulo, SP: DOE de 09/11/2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Comunicado GP nº 13/2024.** DOE-TCESP de 16/05/2024. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao/comunicado/alerta-sobre-necessidade-adocao-medidas-extrajudiciais-previas-execucao> . Acesso em: 15/07/2024.

