

**CONSULTORIA JURÍDICA
PARECER Nº 802**

PROJETO DE LEI Nº 11.722

PROCESSO Nº 71.973

De autoria do **PREFEITO MUNICIPAL (PEDRO BIGARDI)**, vem a esta Consultoria o presente projeto de lei, que autoriza o não ajuizamento de ações para cobrança de débitos tributários e não tributários de valor inferior ao que especifica; e dá providências correlatas.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 06/08, e vem instruída com os documentos de fls. 09/13.

A Diretoria Financeira, às fls. 14, em seu parecer nº 001/2015 aponta que **“a planilha de fls. 13 mostra impacto nulo com a presente ação, pois busca trazer maior praticidade à cobrança dos débitos existentes, trazendo economia para o Município, posto que muitas vezes o valor gasto ultrapassa o valor do débito executado”** (sic). E concluiu que o projeto, **“está apto à tramitação, nos termos da LRF”**.

É o relatório.

PARECER:

A proposta se nos afigura revestida da condição legalidade quanto à competência (art.6º II), e quanto à iniciativa é concorrente (art. 45), sendo os dispositivos relacionados à Lei Orgânica Municipal de Jundiaí. Lembramos, por oportuno, que a Emenda à Lei Orgânica de Jundiaí nº 12, de 28 de junho de 1994, suprimiu do rol de atribuições específicas do Executivo, a de legislar privativamente sobre matéria tributária.

Da leitura da propositura, em especial, sua justificativa, nota que se objetiva estabelecer o valor mínimo equivalente a 5 (cinco) UFM's, no exercício de 2015, para o ajuizamento de ações judiciais de cobrança de débitos tributários ou não tributários.

O projeto é de lei ordinária, não sendo caso de lei complementar, conforme disposto no art. 146, III, b, da Constituição Federal.¹

¹Art. 146. Cabe à lei complementar:

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:
b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários



Sobre a verificação do valor mínimo para dispensa de ajuizamento de ações de execução, o Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo elaborou cartilha (**documento anexo**) orientativa, indicando as variáveis, com fundamento no posicionamento do E. TCE/SP, que devem ser observadas para edição de lei correlata:

"II – SUGESTÕES PARA ANÁLISE PRÉVIA AO AJUIZAMENTO

5) Verificação do valor mínimo previsto em lei municipal para justificar o ajuizamento

a. Se o Município não contar com lei a respeito, sugere-se realizar estudo criterioso e detalhado para identificar o valor mínimo, elaborar projeto de lei e encaminhá-lo para votação pelo Poder Legislativo Municipal;

i. O custo de cada execução fiscal, para o Tribunal de Justiça de São Paulo, era de R\$ 576,40, ano base 2006;

ii. O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nos processos TC-007667/026/08, TC-008668/026/08, TC-010733/026/08 e TC-000356/013/08, DOE de 18.12.2008, admite a fixação, por lei municipal, de valor ou limite mínimo para a cobrança mediante avaliação que **“dependerá, sempre, de múltiplas variáveis, das quais são exemplos: a maior ou menor expressão do total da receita frente aos encargos do Município; a concentração da receita própria em determinado tributo (via de regra o IPTU) ou a relevância de outros, como o ISS; a existência de receita específica, como os chamados “royalties do petróleo”; a capacidade econômica da população local de suportar tributos; a participação dos repasses tributários da União e do Estado na receita total do Município; o maior ou menor congestionamento dos canais judiciários e a maior ou menor facilidade de acesso aos mesmos (nem todos os Municípios são sede de Comarca ou de Juízos Distritais); o aparelhamento da Procuradoria Municipal. São situações peculiares, que a ele cabe avaliar”.** Nessa ocasião, o Tribunal de Contas salientou lição da doutrina especializada no sentido de que, ao editarem lei que autorize o cancelamento de cobranças por montantes abaixo de certo patamar, **“os governantes estarão agindo de acordo com o espírito da Lei de Responsabilidade Fiscal, por deixarem de promover, de maneira irresponsável, cobranças cujo valor se mostra antieconômico, de tal forma que fica plenamente atendido o disposto no inciso II do parágrafo 3º do artigo 14 da LC 101/2000, não importando tal ato, conseqüentemente, em renúncia de receita, por observância aos princípios constitucionais da razoabilidade, proporcionalidade e economicidade”;**

iii. A Prefeitura do Município de São Paulo assim agiu. Depois de aprovação pela Câmara Municipal, promulgou a Lei n° 14.800, de 25 de junho de 2008, que autorizou o não ajuizamento de execuções fiscais de



débitos de pequeno valor (igual ou inferior a R\$ 610,00), de natureza tributária e não tributária;
iv. *Idêntica providência adotou a União, como se vê na Lei Federal nº 10.522, de 19 de julho de 2002.*

A análise do mérito do projeto (*rectius*, valoração sobre os benefícios práticos que o projeto acarretará, se convertido em lei) compete ao Plenário que deverá valorar o tema na condição de "juiz do interesse público", à luz da justificativa e documentos que instruem o projeto.

Neste aspecto, remetemos Vossas Excelências às ponderações postas pelo E. TCE/SP, citadas pelo E. Tribunal de Justiça de São Paulo, alhures. Outrossim, importante avaliar a manifestação da Diretoria Financeira da Casa e o estudo de impacto econômico financeiro de fls.13/14.

Observamos que o não ajuizamento está condicionado à verificação dos débitos consolidados (art. 1º, § 1º do projeto) e leva em conta a existência múltiplos débitos para efeito de não ajuizamento das ações executivas (art. 1º, § 2º do projeto).

DAS COMISSÕES:

Além da Comissão de Justiça e Redação, deverá ser ouvida a Comissão de Finanças e Orçamento.

L.O.M.).

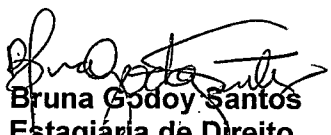
QUORUM: maioria simples (art. 44, *caput*,

Jundiaí, 03 de fevereiro de 2015.


Fábio Nadal Pedro
Consultor Jurídico


Rafael Cesar Spinardi
Estagiário de Direito


Ronaldo Salles Vieira
Consultor Jurídico


Bruna Godoy Santos
Estagiária de Direito

DÍVIDAS ATIVAS

E

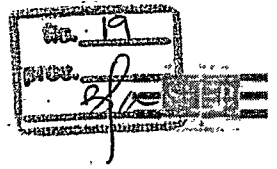
EXECUÇÕES FISCAIS

MUNICIPAIS

2ª edição
Atualizada

Tribunal de Justiça de São Paulo
Corregedoria Geral da Justiça

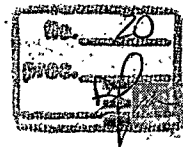
2012



CARTILHA SOBRE DÍVIDAS ATIVAS E EXECUÇÕES FISCAIS MUNICIPAIS

SUMÁRIO

CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	2
I - SUGESTÕES PARA COBRANÇA EXTRAJUDICIAL.....	3
1) Conciliação Extrajudicial.....	3
2) Facilitação do pagamento - encaminhamento de boleto bancário ou guia de arrecadação preenchida.....	4
3) Parcelamento incentivado de créditos (PPI).....	4
4) Protesto extrajudicial da certidão da dívida ativa (CDA).....	4
5) Inclusão do nome do devedor no CADIN.....	5
6) Inclusão do nome do devedor em serviços de proteção ao crédito.....	5
II - SUGESTÕES PARA ANÁLISE PRÉVIA AO AJUIZAMENTO.....	5
1) Verificação da ocorrência de pagamento, prescrição, anistia, suspensão de exigibilidade ou vícios administrativos.....	5
2) Verificação da possibilidade concreta de localização do devedor.....	6
3) Verificação da existência de patrimônio suficiente do devedor.....	6
4) Verificação da possibilidade de reunião das dívidas em uma única execução.....	6
5) Verificação do valor mínimo previsto em lei municipal para justificar o ajuizamento.....	7
III - SUGESTÕES PARA ANÁLISE DE EXECUÇÕES FISCAIS EM CURSO.....	8
1) Verificação da ocorrência da prescrição ou de outro fato extintivo ou impeditivo.....	8
2) Facilitação do pagamento - encaminhamento de boleto bancário ou guia de arrecadação preenchida juntamente com a carta de citação ou em momento processual posterior.....	8
3) Extinção de execuções fiscais frustradas.....	8
4) Elaboração de instruções para procuradores municipais.....	8
III - MODELO DE PROJETO DE LEI PARA PARCELAMENTO INCENTIVADO.....	9



CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Praticamente nove em cada dez execuções fiscais em curso no Estado de São Paulo são municipais. Dados de setembro de 2012 revelam que dos 10.830.687 executivos em trâmite 9.328.677 são municipais.

Apesar do enorme e crescente volume de dívidas ativas municipais ajuizadas, não se constata, em regra, correspondente aumento na arrecadação municipal ao se escolher a cobrança judicial.

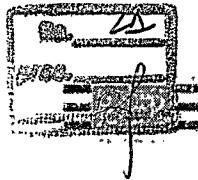
A realidade forense das execuções fiscais indica que a grande dificuldade está na localização do devedor e de bens penhoráveis suficientes para garantia da satisfação da dívida. Não localizado o devedor ou patrimônio bastante, os processos executivos ficam paralisados, evidentemente sem nenhum proveito para a arrecadação municipal, de um lado, e, de outro, em prejuízo para o Poder Judiciário, cuja estrutura acaba sobrecarregada com inúmeros autos de processos paralisados a ocuparem inútil e desnecessariamente espaço até que, eventualmente, sejam extintos e arquivados por causa da prescrição intercorrente que, em muitos casos, invariavelmente os alcança.

Outro resultado negativo da paralisação de inúmeros executivos fiscais está em que devedores com bens suficientes ou com débitos elevados são injustamente beneficiados porque os autos dos respectivos processos ficam escondidos entre os milhares paralisados ou fadados ao insucesso porque falta critério proveitoso de classificação dos créditos inscritos em dívida ativa ajuizada a fim de que esforços sejam concentrados em execuções fiscais viáveis.

A realidade forense atual impõe, portanto, melhor aproveitamento da estrutura das varas de fazenda pública e dos anexos de execuções fiscais por meio tanto da melhoria dos mecanismos de cobrança extrajudicial quanto da escolha da cobrança judicial somente para contribuintes inadimplentes cuja localização seja conhecida e que disponham de patrimônio suficiente e, mesmo assim, para créditos expressivos e não prescritos ou de qualquer outro modo extintos.

É recomendável a aceleração do trâmite do procedimento administrativo de cobrança dos créditos municipais, com o que se evita outro problema hoje comum: a propositura de centenas ou milhares de execuções fiscais às vésperas da prescrição, apenas para evitá-la, dessa prática resultando outra massa de autos com várias execuções fiscais fadadas ao insucesso, tudo em detrimento da arrecadação municipal e em benefício dos maiores devedores.

O ajuizamento às pressas, sem maior critério ou somente para evitar a prescrição, faz com que muitas execuções fiscais municipais sejam antieconômicas, isto é, com despesas de processamento superiores aos respectivos créditos. Além disso, outras inúmeras são ajuizadas com fundamento em créditos já prescritos, tudo a atravancar a movimentação processual em detrimento de execuções capazes de propiciar arrecadação eficaz ou eficiente da dívida ativa.



Não é raro verificar o desinteresse do Poder Executivo, ou a impossibilidade técnica ou material de sua procuradoria, em dar andamento às milhares de execuções fiscais municipais economicamente inexpressivas ou inviáveis, que congestionam illogicamente unidades judiciais. O interesse da administração pública e os recursos técnicos, materiais e humanos de sua procuradoria devem redirecionar-se para eliminar tais entraves, melhorar a cobrança administrativa ou extrajudicial e racionalizar o emprego da via judicial.

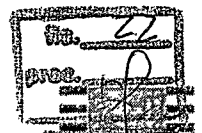
Em tal contexto, para maior eficiência, - princípio constitucional norteador da administração pública (artigo 37 da Constituição Federal com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998), e como medida de apoio para o cumprimento da meta nº 3 de 2010 do Conselho Nacional de Justiça, esta cartilha, - elaborada pela Corregedoria Geral da Justiça do Tribunal de Justiça de São Paulo e destinada a Secretarias Jurídicas e a Procuradorias dos Municípios do Estado -, sugere medidas práticas para racionalização administrativa e simplificação ou economia processual com o objetivo de aumentar a arrecadação e evitar que o custo da cobrança judicial seja superior ao valor do ressarcimento pretendido pelo Município.

I - SUGESTÕES PARA COBRANÇA EXTRAJUDICIAL

A eficiência administrativa impõe acelerar o procedimento administrativo de cobrança dos créditos municipais, evitar erros de inscrição e nulidades e facilitar a arrecadação. A escolha pela cobrança judicial deve ser a última alternativa, quando frustrada a cobrança administrativa ou extrajudicial e, ainda assim, se a execução fiscal for viável.

1) Conciliação Extrajudicial

A conciliação é meio rápido de promover aumento da arrecadação com diminuição dos ajuizamentos. Além disso, contribui para a diminuição da disseminada percepção de que a falta de pagamento de créditos inscritos não resulta em nenhuma consequência concreta rápida. 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. O Tribunal de Justiça conta com o Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos, o qual tem, entre outras, as atribuições de desenvolver a Política Judiciária de tratamento adequado dos conflitos de interesses estabelecida na Resolução nº 125 do Conselho Nacional de Justiça e atuar na interlocução com outros Tribunais e com os órgãos integrantes da rede constituída por todos os órgãos do Poder Judiciário e por entidades públicas e privadas, inclusive universidades e instituições de ensino.



2) **Facilitação do pagamento - encaminhamento de boleto bancário ou guia de arrecadação preenchida**

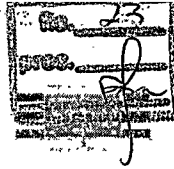
O universo de contribuintes é maior do que apenas os inadimplentes. Muitos querem pagar, mas não sabem como ou esbarram em dificuldades desnecessárias. O encaminhamento de boleto bancário ou guia de arrecadação *já preenchida* é medida simples para facilitar o pagamento.

3) **Parcelamento incentivado de créditos (PPI)**

O parcelamento incentivado pode ser regulado por lei municipal, a exemplo do que fez o Município de São Paulo (Lei nº 14.129, de 11 de janeiro de 2006). A medida propicia aumento da arrecadação pelas vantagens inerentes ao programa de parcelamento, sem os custos associados às cobranças administrativas ou judiciais.

4) **Protesto extrajudicial da certidão da dívida ativa (CDA)**

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo "entende que é possível que os Municípios enviem a protesto extrajudicial as Certidões da Dívida Ativa, documentos estes hábeis para tanto, nos termos da Lei Federal nº 9492/97, auxiliando tal sistemática na otimização da cobrança dos créditos municipais e possibilitando a redução do montante inscrito a esse título" (Tribunal Pleno, TC nº 041852/026/10, sessão de 8.2.2012). No mesmo sentido, o Conselho Nacional de Justiça recomenda o protesto da certidão da dívida ativa como meio de agilizar o pagamento de títulos e outras dívidas devidas ao governo, inibir a inadimplência e contribuir para a redução do volume de execuções fiscais ajuizadas, o que resultará na melhoria da prestação jurisdicional e na diminuição dos gastos públicos com a tramitação de ações dessa natureza. "Pedido de Providências. Certidão de dívida ativa. Protesto extrajudicial. Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Legalidade do ato expedido. Inexiste qualquer dispositivo legal ou regra que vede ou desautorize o protesto dos créditos inscritos em dívida ativa em momento prévio à propositura da ação judicial de execução, desde que observados os requisitos previstos na legislação correlata. Reconhecimento da legalidade do Ato Normativo expedido pela Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Rio de Janeiro. (CNJ - PP 200910000045376 - relatora Conselheira MORGANA DE ALMEIDA RICHA - 102ª Sessão - j. 6/4/2010 - DJe nº 62/2010 em 8/4/2010 pág. 8/9). É verdade que "A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem afirmado a ausência de interesse em levar a protesto a certidão da dívida ativa, título que já goza de presunção de certeza e liquidez e confere publicidade à inscrição do débito na dívida ativa" (AgRg no Ag nº 1.316.190/PR, 1ª Turma, relator Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, j. 17/5/2011, DJe 25/5/2011). Contudo, se não efetuado o pagamento na fase de cobrança administrativa ou extrajudicial, a CDA pode ser protestada. "O protesto da certidão de dívida ativa não é



necessário, mas também não se diga ser nocivo, dado o caráter público da informação nele contida. Por conseguinte, não é razoável cogitar de dano moral *in re ipsa* pelo simples protesto da certidão de dívida ativa" (STJ, REsp nº 1.093.601/RJ, 2ª Turma, relatora Ministra ELIANA CALMON, j. 18/11/2008, DJe 15/12/2008). Ao crédito público líquido, certo, exigível e não pago deve-se dedicar o mesmo cuidado normalmente outorgado a créditos particulares representados por títulos executivos igualmente protestáveis. É oportuno lembrar que, para o protesto de títulos de crédito e outros documentos de dívida, não são exigíveis custas, despesas e emolumentos do credor ou do apresentante, exceto se ele desistir do protesto e retirar o título ou documento antes da sua lavratura (Lei Estadual nº 10.710 de 29/12/2000).

5) Inclusão do nome do devedor no CADIN

A inserção, no momento oportuno, do devedor em eventual cadastro municipal informativo de créditos não quitados (CADIN), para na forma da lei municipal condicionar a autorização de participação em licitações municipais (ou outra modalidade de contratação com o Poder Público) ao prévio pagamento ou parcelamento da dívida, pode ser mais eficiente do que o ajuizamento da execução fiscal.

6) Inclusão do nome do devedor em serviços de proteção ao crédito

Outra medida extrajudicial que se sugere é a inserção do nome do devedor por dívida ativa não paga em cadastros de órgãos de proteção ao crédito, pois a certidão da dívida ativa representando crédito líquido, certo e exigível. A medida pode ser mais econômica do que o protesto da CDA e com a vantagem de poder ser facilitada se o Município, a seu critério e de acordo com a lei, celebrar convênios com órgãos de proteção ao crédito.

II - SUGESTÕES PARA ANÁLISE PRÉVIA AO AJUIZAMENTO

Também por imposição da regra constitucional sobre eficiência administrativa, deve-se evitar o ajuizamento de execuções fiscais antieconômicas ou fadadas ao insucesso ou à paralisação.

1) Verificação da ocorrência de pagamento, prescrição, anistia, suspensão de exigibilidade ou vícios administrativos

Identificada a ocorrência de fatos extintivos ou impeditivos da cobrança, os débitos não exigíveis devem ser cancelados ou, se suspensa a exigibilidade, a cobrança deve ser sobrestada. Recomenda-se perfeita sintonia com plena troca de informações entre o órgão arrecadador e o órgão encarregado da cobrança administrativa ou judicial. Se em juízo o

devedor tiver de constituir advogado para evidenciar tais fatos, a condenação da Fazenda Pública ao pagamento de honorários advocatícios pode eventualmente superar o valor do crédito irregularmente inscrito ou inexigível.

2) Verificação da possibilidade concreta de localização do devedor

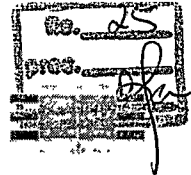
Medida essencial para o êxito da cobrança administrativa ou judicial. A localização do devedor é um dos maiores obstáculos para a cobrança da dívida ativa tanto na esfera administrativa ou pré-contenciosa quanto na judicial. Revela-se fundamental a melhoria no cadastro e no fluxo de informações entre o órgão arrecadador e o órgão encarregado da cobrança administrativa ou judicial. Convênios entre o Município e outros entes públicos ou prestadores de serviços públicos podem fornecer informações mais precisas sobre a localização de devedores. Dados cadastrais exatos ou fidedignos e análise do histórico de localizações na esfera extrajudicial ou pré-contenciosa permitem antever se o devedor será localizado em juízo, sem o que o executivo fiscal fica paralisado. A petição inicial da execução fiscal deve conter corretamente todos os endereços disponíveis. Visando à facilitação do pagamento, a carta de citação postal deve estar acompanhada de guia de arrecadação preenchida ou boleto bancário. O envio da carta a todos os endereços reduz o volume de diligências judiciais e permite mais rápida satisfação da dívida pelo pagamento.

3) Verificação da existência de patrimônio suficiente do devedor

Conquanto a Fazenda Pública, sem ordem judicial, não possa ter acesso a dados fiscais e bancários, porque sigilosos, é recomendável aparelhar o órgão encarregado da cobrança administrativa ou judicial de meios para rápida e facilmente investigar, por exemplo, sinais exteriores de riqueza e a titularidade de veículos, cotas em sociedades empresárias, imóveis registrados ou processos judiciais em curso com valores a receber. Se frustrada a cobrança extrajudicial e se a execução fiscal for viável, medida útil e recomendável é indicar, na própria petição inicial, todos os bens localizados sob a titularidade do executado a fim de acelerar e facilitar a realização de penhoras no momento oportuno.

4) Verificação da possibilidade de reunião das dívidas em uma única execução

A multiplicação desnecessária de diversos procedimentos de cobrança extrajudicial ou de execuções fiscais contra um mesmo devedor pode ser evitada com a reunião de todas as cobranças em uma só, sempre que possível, como forma de prestigiar a eficiência



administrativa e processual e assegurar tratamento uniforme e célere para a satisfação da dívida ativa.

5) Verificação do valor mínimo previsto em lei municipal para justificar o ajuizamento

- a. Se o Município não contar com lei a respeito, sugere-se realizar estudo criterioso e detalhado para identificar o valor mínimo, elaborar projeto de lei e encaminhá-lo para votação pelo Poder Legislativo Municipal;
 - i. O custo de cada execução fiscal, para o Tribunal de Justiça de São Paulo, era de R\$ 576,40, ano base 2006¹;
 - ii. O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nos processos TC-007667/026/08, TC-008668/026/08, TC-010733/026/08 e TC-000356/013/08, DOE de 18.12.2008, admite a fixação, por lei municipal, de valor ou limite mínimo para a cobrança mediante avaliação que “dependerá, sempre, de múltiplas variáveis, das quais são exemplos: a maior ou menor expressão do total da receita frente aos encargos do Município; a concentração da receita própria em determinado tributo (via de regra o IPTU) ou a relevância de outros, como o ISS; a existência de receita específica, como os chamados “royalties do petróleo”; a capacidade econômica da população local de suportar tributos; a participação dos repasses tributários da União e do Estado na receita total do Município; o maior ou menor congestionamento dos canais judiciais e a maior ou menor facilidade de acesso aos mesmos (nem todos os Municípios são sede de Comarca ou de Juízos Distritais); o aparelhamento da Procuradoria Municipal. São situações peculiares, que a ele cabe avaliar”. Nessa ocasião, o Tribunal de Contas salientou lição da doutrina especializada no sentido de que, ao editarem lei que autorize o cancelamento de cobranças por montantes abaixo de certo patamar, “os governantes estarão agindo de acordo com o espírito da Lei de Responsabilidade Fiscal, por deixarem de promover, de maneira irresponsável, cobranças cujo valor se mostra antieconômico, de tal forma que fica plenamente atendido o disposto no inciso II do parágrafo 3º do artigo 14 da LC 101/2000, não importando tal ato, conseqüentemente, em renúncia de receita, por observância aos princípios constitucionais da razoabilidade, proporcionalidade e economicidade”;
 - iii. A Prefeitura do Município de São Paulo assim agiu. Depois de aprovação pela Câmara Municipal, promulgou a Lei nº 14.800, de 25 de junho de 2008, que autorizou o não ajuizamento de execuções fiscais de débitos de pequeno valor (igual ou inferior a R\$ 610,00), de natureza tributária e não tributária;
 - iv. Idêntica providência adotou a União, como se vê na Lei Federal nº 10.522, de 19 de julho de 2002.

¹ Processo G-40.135/07

III – SUGESTÕES PARA ANÁLISE DE EXECUÇÕES FISCAIS EM CURSO

Para maior arrecadação e concentração de esforços em execuções fiscais viáveis, sobretudo contra grandes devedores, é preciso aliviar a procuradoria municipal e o aparato judicial do acúmulo inútil de processos antieconômicos, paralisados ou fadados ao insucesso.

1) Verificação da ocorrência da prescrição ou de outro fato extintivo ou impeditivo

Identificada sua ocorrência, os débitos prescritos ou extintos devem ser cancelados, pois não são mais exigíveis.

2) Facilitação do pagamento – encaminhamento de boleto bancário ou guia de arrecadação preenchida juntamente com a carta de citação ou em momento processual posterior

Tanto na fase administrativa como na judicial, a facilitação do pagamento pode-se dar com parcelamento na forma delei municipal e com remessade boleto bancário ou guia de arrecadação já preenchida, se o caso juntamente com a carta de citação ou em momento processual posterior, tudo com controles para baixa ou suspensão da cobrança administrativa ou judicial assim que efetuado o pagamento ou iniciado o parcelamento.

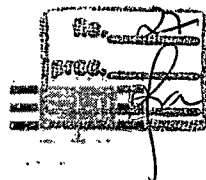
3) Extinção de execuções fiscais frustradas

O requerimento de extinção em casos como prescrição intercorrente ou execuções de valor abaixo do mínimo ajuizadas antes da lei municipal que discipline o assunto é medida que, certamente, contribui para eliminar o acúmulo de autos e concentrar esforços de cobrança em execuções viáveis ou contra grandes devedores.

4) Elaboração de instruções para procuradores municipais

Como fez a Prefeitura Municipal de São Paulo, a edição de orientações normativas para procuradores municipais é medida útil para facilitar a cobrança extrajudicial, evitar ajuizamentos infundados, simplificar e reduzir o tempo de tramitação de execuções fiscais. Eis alguns exemplos:

- a) Nãointerposição de recurso em casos de jurisprudência consolidada;
- b) Cancelamento de multas lavradas sem comprovante da notificação para regularização;
- c) Cancelamento de multas por anistia legal ou por identificação de autuações irregulares;
- d) Cancelamento de multas cujos autos e notificações foram considerados materiais inservíveis e descartados, inviabilizando a cobrança;



- e) Reconhecimento da ocorrência da prescrição intercorrente;
- f) Desistência de execuções fiscais ajuizadas com valor menor do que o definido em lei municipal;
- g) Cancelamento de dívidas não ajuizadas de baixo valor na forma de lei municipal;
- h) Cancelamento de dívidas em procedimentos com vícios administrativos a fim de evitar o prosseguimento da cobrança extrajudicial ou judicial;
- i) Envio do documento ou guia de arrecadação do município juntamente com a carta de citação;
- j) Tentativa de cobrança amigável antes do ajuizamento da execução fiscal mediante o envio de documento para pagamento;
- k) Dispensa genérica da cobrança de honorários advocatícios inferiores a R\$ 3.000,00.

III – MODELO DE PROJETO DE LEI PARA PARCELAMENTO INCENTIVADO

O programa de parcelamento incentivado pode ser aplicado com o auxílio da conciliação extrajudicial em Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania.

Os Municípios de São José do Rio Preto, Praia Grande, Campinas, Guarulhos, Sorocaba, São Bernardo do Campo e Iguape, entre outros, aprovaram leis de instituição do programa de parcelamento incentivado.

LEI Nº

Dispõe sobre o programa de parcelamento incentivado - PPI, autoriza a utilização de protesto extrajudicial de créditos da Fazenda Municipal e dá outras providências.

_____, Prefeito do Município de _____, faz saber que a Câmara Municipal de _____ decretou e ele promulga a seguinte lei:

CAPÍTULO I

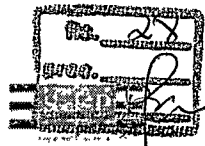
DO PROGRAMA DE PARCELAMENTO INCENTIVADO - PPI

Seção I

Das Disposições Preliminares

Art. 1º Fica instituído o Programa de Parcelamento Incentivado - PPI destinado a promover a liquidação de créditos tributários e não tributários vencidos para com a Fazenda Pública Municipal até _____.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, créditos tributários e não tributários são os valores inscritos ou não em dívida ativa, constituídos ou não, em fase de cobrança administrativa ou judicial.



§ 1º Incluem-se neste Programa os débitos que tenham sido objeto de parcelamento anterior, não integralmente quitado, ainda que cancelado por falta de pagamento.

§ 2º Se existir defesa judicial, o sujeito passivo deverá desistir, expressamente e de forma irrevogável, da ação judicial proposta e renunciar a quaisquer alegações de direito sobre as quais se funda a demanda, relativamente à matéria cujo débito queira parcelar.

Art. 3º Para se beneficiar do Programa de Parcelamento Incentivado – PPI, durante o exercício de _____, o interessado deverá regularizar seus débitos para com a Fazenda Municipal posteriores a _____ até a data de adesão ao Programa.

Art. 4º O Programa de Parcelamento Incentivado - PPI não permite o parcelamento de débitos:

I - de órgãos da administração pública direta, das fundações e das autarquias;

II - relativos a:

- a) preços públicos _____;
- b) concessão de serviços de _____;
- c) multas por infração _____.

Parágrafo único. Coexistindo, em uma mesma cobrança, rubricas de receitas cujo parcelamento é permitido e outras em que ele é vedado, o pagamento poderá ser desmembrado, para os efeitos desta Lei.

Seção II

Do Pedido de Parcelamento

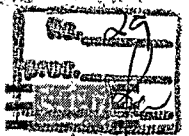
Art. 5º O ingresso no Programa de Parcelamento Incentivado - PPI dar-se-á por opção do sujeito passivo, que fará jus a regime especial de consolidação e parcelamento de débitos.

§ 1º A adesão ao Programa instituído por esta Lei deverá ser realizada até o último dia útil do _____ mês subsequente ao da vigência desta Lei.

§ 2º O pedido de parcelamento deverá ser formulado na forma regulamentar.

§ 3º Existindo parcelamentos concedidos sob outras modalidades, cancelados ou não, será admitida a transferência dos saldos remanescentes para a modalidade prevista nesta Lei, mediante requerimento, observado o prazo previsto no § 1º deste artigo.

§ 4º O parcelamento concedido nos termos desta Lei dependerá (ou independerá) de apresentação de garantias ou arrolamento de bens, ficando mantidos aqueles decorrentes de débitos transferidos de outras modalidades de parcelamentos, ação ou execução fiscal.



§ 5º Para o parcelamento de débitos cujo valor seja superior a _____ será exigida garantia sob uma das formas a seguir, a vigorar durante o prazo do parcelamento:

I – garantia hipotecária sobre imóvel localizado neste Município, por seu valor venal, ou sobre imóvel localizado no Estado de São Paulo, por valor de avaliação feita por _____, respondendo o interessado, em qualquer caso, pelas despesas de lavratura de escritura e de registro imobiliário;

II – garantia bancária;

III – garantia pessoal, própria ou de terceiros;

IV – caução de bens.

§ 6º O Poder Executivo poderá prorrogar, uma única vez, por até _____ dias, o prazo fixado no § 1º deste artigo.

Seção III

Da Consolidação dos Débitos e dos Benefícios

Art. 6º A consolidação dos débitos para os efeitos desta Lei terá por base a data da formalização do pedido de parcelamento e resultará da soma dos valores de:

I - principal, inclusive os valores relativos a multas pelo não recolhimento de imposto sobre _____ ou imposto sobre _____;

II - atualização monetária;

III - multa moratória;

IV - juros moratórios; e

V - demais acréscimos legais.

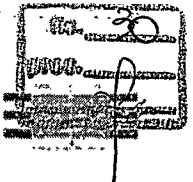
Parágrafo único. O pedido de parcelamento não importa em novação, transação ou no levantamento ou extinção da garantia ofertada em execução judicial, a qual ficará suspensa até o término do cumprimento do parcelamento requerido.

Art. 7º O contribuinte que aderir ao Programa de Parcelamento Incentivado - PPI deverá recolher o valor do débito consolidado, com os benefícios aqui estabelecidos:

I - redução de _____ por centos valores relativos a juros e multa moratórios;

II - redução de _____ por centodo valor relativo aos honorários advocatícios fixados nos executivos fiscais; e

III - redução de _____ por cento do valor atualizado relativo às multas pelo não recolhimento de _____ ou _____.



§ 1º No caso de parcelamento de débito ajuizado deverão ser pagos custas e encargos devidos à Fazenda Estadual, em parcela única, até o término do parcelamento.

§ 2º Para a obtenção do benefício previsto no inciso III deste artigo, deverão ser objeto do mesmo parcelamento os débitos de ____ ou ____ constituídos por ocasião da lavratura dos respectivos autos de infração.

§ 3º No caso de parcelamento em mais de ____ prestações, os benefícios previstos neste artigo terão redução de ____ por centos dos seus montantes.

Art. 8º A quitação da primeira prestação do parcelamento implica na adesão ao Programa de Parcelamento Incentivado - PPI, na expressa e irrevogável confissão de dívida e desistência de recursos administrativos.

Seção IV

Das Condições de Pagamento

Art. 9º O débito consolidado com os benefícios previstos no art. 7º desta Lei poderá ser quitado:

- I - à vista ou em até ____ prestações mensais, iguais e sucessivas, sem acréscimos; e
- II - de ____ até ____ prestações mensais, iguais e sucessivas e com acréscimo, a partir da 1ª prestação, nos termos do parágrafo único deste artigo.

Parágrafo único. O acréscimo pelo parcelamento será calculado com base na _____, fixada para o mês da adesão ao Programa de Parcelamento Incentivado - PPI, de acordo com a tabela *Price*.

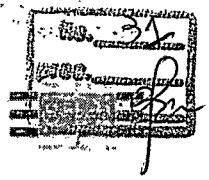
Art. 10. O valor mínimo de cada prestação não poderá ser inferior a ____ para pessoa física e a ____ para pessoa jurídica.

Art. 11. O pagamento da primeira prestação ou da parcela única deverá ser efetuado na data da adesão ao Programa de Parcelamento Incentivado - PPI.

§ 1º Nos parcelamentos, o vencimento das parcelas subsequentes à primeira ocorrerá, em cada mês, no ____ dia útil da quinzena correspondente à do pagamento da primeira prestação.

§ 2º No caso de liquidação total antecipada da dívida será descontado o valor dos acréscimos pelo parcelamento, previsto no inciso II do art. 9º desta Lei, incidentes sobre as parcelas antecipadas.

Art. 12. No pagamento de prestação em atraso, incidirão os acréscimos previstos no art. ____ da Lei Municipal nº ____.



Art. 13. O Programa de Parcelamento Incentivado - PPI será administrado pela Secretaria de Finanças, e, em se tratando de débito com recurso judicial, será ouvida a Procuradoria-Geral do Município e observado o disposto em regulamento.

Seção V

Do Cancelamento do Parcelamento

Art. 14. O parcelamento será cancelado automática e definitivamente, nas seguintes hipóteses:

- I - atraso superior a ____ dias corridos da data do vencimento de qualquer prestação; ou
- II - propositura de qualquer medida judicial ou extrajudicial relativa aos débitos objeto do Programa de Parcelamento Incentivado - PPI.

Art. 15. O cancelamento do parcelamento nos termos desta Lei independe de notificação prévia e implicará na perda dos benefícios concedidos e no restabelecimento, em relação ao montante não pago, dos acréscimos legais, inclusive honorários advocatícios, na forma da legislação aplicável e, ainda:

- I - na inscrição na dívida ativa e ajuizamento fiscal de débitos que não foram extintos com o pagamento das prestações efetuadas e, encontrando-se o débito em execução fiscal, em prosseguimento da respectiva ação independentemente de qualquer outra providência administrativa;
- II - na autorização de protesto extrajudicial das certidões de dívida ativa referentes aos débitos que não foram extintos com o pagamento das prestações efetuadas;
- III - nas penalidades previstas no art. ____ da Lei Municipal nº ____; e
- IV - no leilão judicial ou na execução hipotecária dos bens que garantam os débitos parcelados.

CAPÍTULO II

DO PROTESTO EXTRAJUDICIAL

Art. 16. Fica o Poder Executivo autorizado a encaminhar a protesto extrajudicial os créditos da Fazenda Pública Municipal, de qualquer natureza, vencidos e que estejam em qualquer fase de cobrança administrativa ou judicial, desde que inscritos em dívida ativa.

Parágrafo único. Na hipótese de lavratura de protesto extrajudicial de que trata o "caput" deste artigo, seu cancelamento somente ocorrerá com o pagamento integral do crédito fazendário e sucumbência judicial incidente, se houver.

CAPÍTULO III

36

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 17. Não poderão ser aplicados os benefícios do Programa de Parcelamento Incentivado - PPI aos casos de extinção de crédito fazendário por meio de _____.

Art. 18. A aplicação do disposto nesta Lei não implica em restituição de quantias pagas.

Art. 19. As despesas com a execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, consignadas no orçamento em vigor.

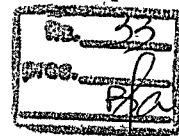
Art. 20. O Poder Executivo editará as normas regulamentares necessárias à execução do Programa de Parcelamento Incentivado - PPI, no prazo de _____ dias a contar da publicação desta Lei.

Art. 21. Ficam remitidos os débitos com a Fazenda Municipal, inclusive aqueles com exigibilidade suspensa, que, em _____, estejam totalmente vencidos e cujo valor total, nessa mesma data, não exceda a _____.

§ 1º Para os efeitos deste artigo, serão considerados os débitos vinculados a uma mesma inscrição nos cadastros fiscais municipais.

§ 2º O benefício a que se refere o "caput" não se aplica aos débitos referentes a multas por infração _____.

Art. 22. Esta Lei entra em vigor depois de _____ dias da data de sua publicação.



Elaboração

Corregedoria Geral da Justiça

Ano 2012

2ª edição

Atualizada

Fórum João Mendes Júnior, s/nº, 20º andar, Sala 2027, São Paulo-SP

E-mail: gaj3@tjsp.jus.br

Tel.: (11) 2171-6300

Apoio

Secretaria da Primeira Instância

E-mail: spi@tjsp.jus.br

Tel.: (11) 2171-6410/6411

Para impressãodesta cartilha acesse:

<http://www.tjsp.jus.br/Institucional/Corregedoria/Downloads.aspx>



PARECER n°: MPTC/7690/2012
PROCESSO n°: CON 11/00182818
ORIGEM: Empresa Municipal de Água e Saneamento de Balneário Camboriú - EMASA
INTERESSADO: Ney Emilio Clivati
ASSUNTO: Execução de Dívidas Ativas - valor irrisório. Prescrição do débito de valor inscrito em dívida ativa causa responsabilidade ao Servidor-Administrador.

RELATÓRIO

O Sr. Ney Emilio Clivati, Diretor Geral da Empresa Municipal de Água e Saneamento de Balneário Camboriú – EMASA, encaminha consulta sobre execução de dívida ativa de valor irrisório.

A Consultoria Geral se manifestou através do Parecer n. COG – 145/2011 sugerindo conhecer a consulta, acrescentando novo item ao Prejulgado 1561, com remessa de cópia ao consulente juntamente com cópia do Prejulgado 1848, que também trata da matéria perquirida.

ANÁLISE DE ADMISSIBILIDADE

A consulta preenche os requisitos constantes no art. 103 e art. 104, I, II, III e IV do Regim Interno TCSC.

Porém, não está instruída com parecer jurídico, formalidade renunciada no inciso V do art. daquele regimento.

Em pesquisa ao sítio do órgão consulente nota-se que a empresa possui Assessoria Jurídica em estrutura administrativa, a qual, a princípio, poderia ter oferecido resposta elucidativa sobre o caso.

No entanto, tal lacuna não impede o prosseguimento da peça como se depreende do art. 105, e §2 da mesma norma.

Dessa feita, a consulta pode ser conhecida.

ANÁLISE DE MÉRITO

A **primeira dúvida** foi formulada no seguinte sentido:

1. Seguindo o princípio da razoabilidade e da economia processual, pode o Administrador Público deixar de executar dívidas ativas de valor irrisório?

Feita a análise, verifico que a execução de dívida ativa de pequenas quantias revela-se, por si só, desinteressante economicamente para a Fazenda Pública em face das despesas do processo judicial ou mesmo devido à escassez de pessoal e recursos financeiros da Administração.

Nesse cenário, a busca pelo crédito fiscal torna-se mais onerosa para o Poder Público que o prêmio devido pelo contribuinte.

Objetivando afastar prejuízos ao erário com o ingresso de ações antieconômicas, decorrentes das previsões legais que fixam quantias e, tendo como parâmetro, autorizam o Administrador a efetivar medidas administrativas, como deixar de inscrever a dívida ativa, cancelá-la se já inscrita, e ainda, deixar de ajuizar execução fiscal ou mesmo requerer sua suspensão ou extinção. Isso sem que sejam consideradas com renúncia de receita, haja vista virem respaldadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (inciso II do art. 14).

O Código Tributário Nacional do Município de Balneário Camboriú (Lei n. 223/1973) prevê, através do art. 283, o não ajuizamento de execuções fiscais, sempre que a somatória dos débitos inscritos em dívida ativa do contribuinte for inferior a 150 UFIR's. Além de também possibilitar que se requeira extinção ou suspensão das execuções fiscais já ajuizadas, pela falta de equivalência entre o custo e o benefício do crédito.



exequendo.

Lei n. 145/1973

Art. 283 - Encaminhada a Certidão da Dívida Ativa para cobrança executiva, cessa competência do órgão Fazendário, para agir ou decidir quanto a ela, cumprindo entretanto, prestar as informações solicitadas pelo órgão encarregado da execução e pelas autoridades judiciais.

§ 1º - Não ocorrerá o ajuizamento pelo Órgão Municipal encarregado pela Execução Fiscal sempre que a somatória dos débitos inscritos em dívida ativa do contribuinte, atualizada monetariamente, for inferior a 150 UFIR's.

§ 2º - O órgão encarregado da execução fiscal procederá o imediato ajuizamento da dívida ativa do contribuinte cujo montante de débitos ultrapassar 150 UFIR's.

§ 3º - Caso a ação já esteja ajuizada, poderá o Chefe do Poder Executivo, através Procuradoria Jurídica Municipal, requerer a sua extinção ou suspensão pela falta de equivalência entre o custo e o benefício do crédito exequendo. (Redação dada pela Lei 1818/1998).

Colhe-se da jurisprudência casos concretos de ações fiscais de pequeno valor julgadas extintas:

EXECUÇÃO FISCAL. COBRANÇA DE CRÉDITO DE PEQUENO VALOR. INTERESSE DE AGIR. PRINCÍPIO DE EFICIÊNCIA, DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE.

2. A cobrança, pela via executiva, de quantias irrisórias, frente às despesas naturais do processo próprio custo da atividade judiciária, é medida que não se justifica, pois em tal situação, a prestação da tutela jurisdicional não trará ao exequente resultado útil e, mais do que isto, lhe imporá prejuízo sendo relevante a circunstância de que a origem e o destino dos recursos envolvidos é o mesmo e de onde partem as verbas destinadas a todos os entes da administração e ao próprio Poder Judiciário.

3. Quando, pela execução fiscal nada mais se alcança além do congestionamento do serviço público prejudicando a própria cobrança da dívida ativa da União, resta caracterizada a falta de interesse processual da exequente, pela inutilidade da prestação jurisdicional, já que ao alcançar finalmente o crédito, o exequente terá gasto maior quantia que a reclamada.

4. O STF vem decidindo que o reconhecimento da ausência de interesse processual, em casos tais, ofende o princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional.

5. Extinção da execução mantida sob fundamento diverso. (APELAÇÃO CÍVEL TRF4 Nº 2007.71.99.008435-7/RS, publicado em 21/11/2007.)

No mesmo sentido:

EXECUÇÃO FISCAL. ANUIDADE E MULTA DA OAB. NATUREZA NÃO-TRIBUTÁRIA. PRESCRIÇÃO. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. PARCELAS DE PEQUENO VALOR NÃO-PRESCRITAS. FALTA DE INTERESSE DE AGIR. PRINCÍPIO DE EFICIÊNCIA, RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. EXTINÇÃO DA AÇÃO. (RECURSO ESPECIAL E RECURSO CÍVEL TRF4 Nº 2000.70.10.001752-8/PR. Publicado em 20/07/2009.)

Assim, à luz da legislação local, pode o Administrador deixar de ajuizar ação em desfavor do contribuinte, cujos débitos inscritos em dívida ativa deixe de alcançar a quantia pré-fixada, em razão de virem a superar os gastos com a cobrança judicial, caracterizando a falta de interesse de agir do Administrador Público.

Passa-se, então, à **segunda indagação**:

2. Caso seja admissível, qual seria o valor mínimo a ser seguido, se o da Lei Estadual ou Municipal na execução das dívidas ativas?

A presente dúvida se funda na aparente divergência de fixação de parâmetros, para fins de valor irrisório, existente entre o Código Tributário do Município e Lei Estadual n. 14.266/2007.

36
Poder Judiciário

No entanto, a despeito de fixarem valores díspares, entendo que ambas as legislações aplicadas concorrentemente, já que tratam de medidas diversas.

Enquanto o Código Municipal prevê o não ajuizamento da execução considerada antieconômica Lei editada pelo Estado estabelece a suspensão automática das ações que já estão em andamento no P Judiciário.

Lei estadual 14266/2007:

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

Parágrafo único. Para efeito do caput deste artigo, observar-se-á o disposto no § 4º do a da Lei federal nº 6.830, de 22 de setembro de 1980.

Art. 2º As execuções fiscais em andamento e as que vierem a ser aforadas, de valor inferior (um) salário mínimo, serão automaticamente suspensas, intimando-se o Estado o Municípios, conforme o caso, para:

I - incidindo a hipótese do art. 28 da Lei federal nº 6.830, de 1980, requerer a reunião ações de mesmo devedor;

II - reconhecida a falta de interesse de agir, diante dos princípios da razoabilidade e economicidade, requerer a extinção da execução; e

III - manifestar o interesse no prosseguimento da execução, independentemente do executado.

§ 1º Havendo penhora formalizada, pendendo exceção de pré-executividade, embargo devedor ou de terceiros, ou ocorrendo outra forma de manifestação do devedor ou de ter interessado, a execução prosseguirá, qualquer que seja o seu valor.

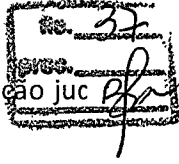
§ 2º Na hipótese do inciso III deste artigo, caberá ao ente público o adiantamento das despesas das diligências de Oficial de Justiça, intimações, publicações de editais e a responsabilidade pela satisfação das custas finais.

Assim, reunindo a análise da primeira dúvida com a segunda, verifica-se que, com amparo municipal, quando a soma dos débitos do contribuinte ultrapassar 150 UFIR's o ajuizamento de ação de execução deve ocorrer. Porém, com fulcro na Lei Estadual, se a mesma ação não alcançar a quantia igual ao salário mínimo, será automaticamente suspensa, com posterior intimação do interessado para, por análise casuística, dar o devido encaminhamento ao caso mediante as opções taxativas dos incisos I e II dispositivo acima.

Dessa forma, o valor a ser adotado para o não ajuizamento da execução fiscal é o fixado no Código Municipal, podendo ocorrer a hipótese de suspensão automática prevista na Lei Estadual n. 14266/2007.

O questionamento subsequente é o seguinte:

3. No caso de exoneração do ajuizamento do crédito de valor irrisório, este pode ser cancelado e deve ficar registrado no cadastro administrativo da EMASA?



Conforme disposto acima, o Código Tributário do Município dispõe sobre a não execução da dívida ativa, sem mencionar a possibilidade de cancelar os respectivos débitos.

Aliás, prevê que o não ajuizamento das execuções de pequeno valor deve levar em somatório de todos os débitos do contribuinte. Logo, infere-se o dever do Administrador de mantê-lo no registro, visando iniciar a cobrança logo que surjam outros débitos ou que seus acréscimos a justifiquem.

Nos casos de não ajuizamento, não se pode esquecer que o crédito existe e é exigível, podendo o contribuinte comparecer para saldá-lo ou até mesmo ser cobrado administrativamente; o que ocorre é que se justificam economicamente o ingresso de medida judicial e seus atos de execução. Não é o caso de cancelar o débito existente nos registros e tornar insubsistente o crédito respectivo, mas sim aguardar eventuais débitos dentro do prazo prescricional.

Logo, entendo que a autorização legal para deixar de ajuizar o crédito de valor considerado irrisório não dispensa o registro e sua manutenção pelo Administrador no cadastro administrativo.

Por fim, a **quarta dúvida** apresentada a esse Tribunal:

4. Persistindo o valor inscrito em dívida ativa por tempo igual a 5 (cinco) anos, ocorrerá a prescrição do crédito. Pode esse Tribunal de Contas responsabilizar o Administrador Público por ato de Improbidade Administrativa decorrente da renúncia de receita?

Se durante o período de exigibilidade do crédito fiscal ficar efetivamente demonstrado que o total dos débitos do contribuinte não supera o custo da cobrança, justifica-se a baixa no registro após o decurso do prazo prescricional.

Não obstante isso, reitero o posicionamento do Corpo Técnico, em que a inércia do Administrador na adoção de medidas eficazes na tentativa de arrecadar seus créditos de pequena monta podem ocasionar sua responsabilização, sendo essa a orientação jurisprudencial dessa Corte em caso análogo, com fundamento no Prejulgado 1451.

Ademais, quando o crédito fiscal superar o valor estipulado em lei municipal é incontestável o dever do Administrador ao ajuizamento da competente ação, sob pena de ser responsabilizado pelo prejuízo causado ao erário através de Tomada de Contas Especial.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, com amparo na competência conferida pelo art. 108 da Lei Complementar nº 202/2000, manifesta-se pelo **CONHECIMENTO** da consulta por **RESPONDÊ-LA** nos termos expostos no Parecer nº. COG -145/2011.

Florianópolis, 16 de fevereiro de 2012.

MÁRCIO DE SOUSA ROSA

Procurador-Geral, em exercício, do Ministério Público

Junto ao Tribunal de Contas

ar



Tributário

Aspectos controvertidos na Lei de Execução Fiscal e sua aplicação aos créditos de natureza não tributária da União

Caroline Coelho Midlej

Resumo: Na cobrança dos créditos de natureza tributária ou não tributária, a União utiliza o procedimento previsto na Lei de Execução Fiscal, lei n.º 6830/80. Entretanto, muitos artigos dessa Lei ainda suscitam dúvidas no que concerne a sua aplicação, tendo em vista o *status* de lei ordinária da mesma. Assim, cotacionamos nesse estudo, as principais polêmicas da LEF e sua aplicação aos créditos não tributários da União.

Palavras-chave: LEF, Créditos não tributários, créditos tributários, Lei ordinária, Lei complementar

abstract: In debt collection to tax or not tax, the Union shall use the procedure laid down in the Law of Tax Enforcement, Law no. 6830/80. However, many articles of this law still raises questions regarding its application in view of the status of ordinary law of the same. So cotacionamos this study, the main controversies of the LEF and its application to non-tax credits of the Union

Keywords: LEF, non-tax credit, tax credits, common law, Complementary Law

Sumário: Introdução. 1. Lei complementar x Lei Ordinária. 2. Artigos específicos da Lei de Execução Fiscal (LEF). 2.1. Parágrafo 3º do art. 2º da LEF- Suspensão do prazo prescricional. 2.2. Art. 4º, inciso VI, § 2º da LEF- Normas de responsabilidade tributária. 2.3. Art. 4º, inciso VI, § 4º da LEF- Preferências dos créditos não tributários. 2.4. Art. 8º, inciso VI § 2º da LEF- Interrupção da prescrição. 2.5. Art. 40 da LEF. Considerações Finais: Referências bibliográficas.

Introdução

Antes de iniciar neste estudo, cumpre informar ao leitor o que são créditos tributários e os com natureza não tributária. Vejamos o art. 39 da Lei n.º 4.320 de 1964, que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal: *In verbis*:

"Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados nas respectivas rubricas orçamentárias.

§ 1º - Os créditos de que trata este artigo, exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento, serão inscritos, na forma da legislação própria, como Dívida Ativa, em registro próprio, após apurada a sua liquidez e certeza, e a respectiva receita será escriturada a esse título.

§ 2º - Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de sub-rogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais" (grifo nosso).

O art. 139 do CTN informa que "O crédito tributário decorre da obrigação principal e tem a mesma natureza desta".

Nesse passo, o crédito tributário decorrerá de uma obrigação principal cujo objeto são os tributos (impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições especiais) ou seus respectivos adicionais e multas.

Ademais, os créditos não tributários são os decorrentes de uma relação jurídica que não tem fundo tributário. São exemplos: multas pelo exercício do poder de polícia, as multas de qualquer origem ou natureza, como as administrativas, trabalhistas, penais e eleitorais; créditos decorrentes da utilização do patrimônio, como os foros, laudêmios, alugueis ou taxas de ocupação; dos créditos decorrentes de sub-rogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia de contratos em geral ou de outras obrigações, como os créditos rurais; créditos de ressarcimento ao erário; créditos de FGTS, entre outros.[1]

Por outro lado, os dois tipos de créditos, após, inscritos em dívida ativa, são cobrados por meio do procedimento específico da Lei de Execução Fiscal, de n.º, 6.830/80, que dispõe sobre a Cobrança Judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública e dá outras providências.

Entretanto, cabe informar uma grande diferença entre ambos. A LEF (Lei de Execução Fiscal) é totalmente aplicável aos créditos não tributários, enquanto aos tributários, há dispositivos inaplicáveis. Vejamos por quê.

1. Lei complementar x Lei Ordinária

A CF de 88 estabelece em seu artigo 146, III:

"Art. 146. Cabe à lei complementar: [...]

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre: [...]

b) obrigação; lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários; [...]"

A Lei Complementar a que se refere o artigo supramencionado é o próprio CTN - Código Tributário Nacional (Lei n.º 5.172/66), que surgiu inicialmente como lei ordinária.

Após a Constituição de 1967, ela foi recepcionada com *status* de lei complementar, assim como, da mesma forma, após a CF/88.

"Constituição de 1967/69:

"Art. 18. Além dos impostos previstos nesta Constituição, compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir: [...]"

§ 1º Lei complementar estabelecerá normas gerais de direito tributário, disporá sobre os conflitos de competência nesta matéria entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e regulará as limitações constitucionais do poder de tributar."

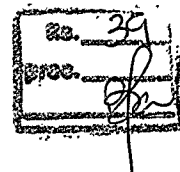
Então, as normas gerais acerca da obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributária, devem ser veiculadas por meio da lei complementar. E esse mandamento também estava presente na Constituição preliminar de 1967/69.

EMENTA: PRESCRIÇÃO E DECADÊNCIA TRIBUTÁRIAS. MATÉRIAS RESERVADAS A LEI COMPLEMENTAR. DISCIPLINA NO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL. NATUREZA TRIBUTÁRIA DAS CONTRIBUIÇÕES PARA A SEGURIDADE SOCIAL. INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTS. 45 E 46 DA LEI 8.212/91 E DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 5º DO DECRETO-LEI 1.569/77. RECURSO EXTRAORDINÁRIO NÃO PROVIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. I. PRESCRIÇÃO E DECADÊNCIA TRIBUTÁRIAS. RESERVA DE LEI COMPLEMENTAR. As normas relativas à prescrição e à decadência tributárias têm natureza de normas gerais de direito tributário, cuja disciplina e reservada a lei complementar, tanto sob a Constituição pretérita (art. 18, § 1º, da CF de 1967/69) quanto sob a Constituição atual (art. 146, b, II, da CF de 1988). Interpretação que preserva a força normativa da Constituição, que prevê disciplina homogênea, em âmbito nacional, da prescrição, decadência, obrigação e crédito tributários. Permitir regulação distinta sobre esses temas, pelos diversos entes da federação, implicaria prejuízo à vedação de tratamento desigual entre contribuintes em situação equivalente e à segurança jurídica. II. DISCIPLINA PREVISTA NO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL. O Código Tributário Nacional (Lei 5.172/1966), promulgado como lei ordinária e recebido como lei complementar pelas Constituições de 1967/69 e 1988, disciplina a prescrição e a decadência tributárias. III. NATUREZA TRIBUTÁRIA DAS CONTRIBUIÇÕES. As contribuições, inclusive as previdenciárias, têm natureza tributária e se submetem ao regime jurídico-tributário previsto na Constituição. Interpretação do art. 149 da CF de 1988. Precedentes. IV. RECURSO EXTRAORDINÁRIO NÃO PROVIDO. Inconstitucionalidade dos arts. 45 e 46 da Lei 8.212/91, por violação do art. 146, III, b, da Constituição de 1988, e do parágrafo único do art. 5º do Decreto-lei 1.569/77, em face do § 1º do art. 18 da Constituição de 1967/69. V. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. SEGURANÇA JURÍDICA. São legítimos os recolhimentos efetuados nos prazos previstos nos arts. 45 e 46 da Lei 8.212/91 e não impugnados antes da data de conclusão deste julgamento. (RE 556664, GILMAR MENDES, STF) (grifo meu).

As decisões do STF que culminaram na edição da súmula vinculante n.º 8 trazem excelentes explicações sobre este tema, por isso de vital importância a sua reprodução:

"Prescrição e Decadência Tributárias: Lei Complementar - 2

Ao salientar, inicialmente, que o Código Tributário Nacional - CTN (Lei 5.172/66), promulgado como lei ordinária, foi recebido, como lei complementar, tanto pela CF/67 quanto pela CF/88, as quais exigiram o uso de lei complementar para as normas gerais de Direito Tributário, afastou-se a alegação de que somente caberia à lei complementar a função de traçar diretrizes gerais quanto à prescrição e à decadência tributárias e que a fixação dos prazos prescricionais e decadenciais dependeriam de lei da própria entidade tributante, já que seriam assuntos de peculiar interesse das pessoas políticas. Asseverou-se, no ponto, que a Constituição não definiu normas gerais de Direito Tributário, mas adotou expressão utilizada no próprio CTN, sendo razoável presumir que o constituinte acolheu a disciplina do CTN, inclusive referindo-se expressamente à prescrição e decadência. Assim, a restrição do alcance da norma constitucional expressa defendida pela Fazenda Nacional fragilizaria a própria força normativa e concretizadora da Constituição, que, de forma clara, pretendia a disciplina homogênea e estável da prescrição, da decadência, da obrigação e do crédito tributário. RE 560626/RS, rel. Min. Gilmar Mendes, 11 e 12.6.2003. (RE-560626) RE 556664/RS, rel. Min. Gilmar Mendes, 11 e 12.6.2003. (RE 556664) RE 559882/RS, rel. Min. Gilmar Mendes, 11 e 12.6.2003. (RE-559882) (grifo meu).



"Prescrição e Decadência Tributárias: Lei Complementar - 5

Considerou-se, ademais, que, se o texto do § 1º do art. 18 da CF/67 ensinava questionamento acerca da função da lei complementar sobre normas gerais, a CF/88 teria eliminado qualquer possibilidade de se acoger a teoria dicotômica, ao elencar, em incisos diferentes, normas gerais, conflitos de competência e limitações ao poder de tributar, e ao esclarecer que, dentre as normas gerais, a lei complementar teria de tratar especialmente de obrigação, crédito tributário, prescrição e decadência. Assim, se a Constituição Federal reservou à lei complementar a regulação da prescrição e da decadência tributárias, julgando-as de forma expressa normas gerais de Direito Tributário, não haveria espaço para que a lei ordinária atuasse e disciplinasse a mesma matéria. Em razão disso, reafirmou-se a assertiva de que a CTN teria previsto a possibilidade de lei ordinária fixar prazo superior a 5 anos para a homologação, pelo fisco, do lançamento feito pelo contribuinte (CTN, art. 150, § 4º), pois, em razão de ser anterior a exigência de lei complementar para dispor sobre normas gerais de Direito Tributário, evidentemente não poderia estabelecer que uma lei complementar fosse necessária para definir prazo diverso à ação fiscal na constituição do crédito. Por isso, a interpretação que daí se seguiria é a de que a "lei" a que tal dispositivo legal se refere seria uma lei complementar. RE 560626/RS, rel. Min. Gilmar Mendes, 11 e 12.6.2008. (RE-560626); RE 556664/RS, rel. Min. Gilmar Mendes, 11 e 12.6.2008. (RE-556664); RE 559882/RS, rel. Min. Gilmar Mendes, 11 e 12.6.2008. (RE-559882).

Já a Lei de Execução Fiscal, que trata dos aspectos processuais da cobrança do crédito público em atraso, surgiu como lei ordinária e assim permaneceu, visto que sua matéria não está entre as hipóteses de exigência da lei complementar.

Contudo, na própria LEF, existem alguns artigos que tratam de matéria reservada à lei complementar e, por isso, tais afrontariam a Constituição pretérita, que já previa essa obrigatoriedade, assim como à atual.

Alguns Tribunais decidem que não se trata de inconstitucionalidade do dispositivo da LEF, mas apenas, a sua inaplicabilidade à execução dos créditos tributários, na medida em que se podem aplicar esses artigos à execução dos créditos não tributários.

Isso é possível porque o artigo 146, III, da Carta Magna, restringe a exigência da lei complementar àquelas matérias referentes aos créditos tributários, possibilitando a contrário sensu, a aplicação aos créditos não tributários de normas sobre as mesmas matérias que sejam vinculadas, p.ex., por lei ordinária.

O STJ, em decisão recente, após a publicação da súmula vinculante n.º 8, declarou a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto em relação aos créditos tributários, do § 2º do art. 8º da LEF (que cria hipótese de interrupção da prescrição), bem como do § 3º do art. 2º da mesma lei (no que se refere à hipótese de suspensão da prescrição), preservando, assim, sua validade e eficácia em relação a créditos não tributários.

"INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL. PRESCRIÇÃO TRIBUTÁRIA. RESERVA. LC. Trata-se de incidente de inconstitucionalidade dos arts. 2º, § 3º, e 8º, § 2º, da Lei n. 6.830/1980 (Lei de Execuções Fiscais - LEF) suscitado em decorrência de decisão do STF. A Fazenda Nacional, invocando a Súmula Vinculante n. 10-STF, interpôs recurso extraordinário. (RE) contra acórdão deste Superior Tribunal, alegando, essencialmente, a negativa de aplicação do art. 8º, § 2º, da LEF sem declarar a sua inconstitucionalidade, o que constitui ofensa ao art. 97 da CF/1988. O STF deu provimento ao recurso da Fazenda para anular o acórdão e determinou, em consequência, que fosse apreciada a controvérsia constitucional suscitada na causa, fazendo-o, no entanto, com estrita observância do que dispõe o art. 97 da CF/1988. Portanto, coube definir, nesse julgamento, a questão da constitucionalidade formal do § 2º do art. 8º da LEF, bem como, dada a sua estreita relação com o tema, do § 3º do art. 2º da mesma lei, na parte que dispõe sobre matéria prescricional. Essa definição teve como pressuposto investigar se, na data em que foram editados os citados dispositivos (1980), a Constituição mantinha a matéria neles tratada (prescrição tributária) sob reserva de lei complementar (LC). Ressaltou, a priori, o Min. Relator que a recente alteração do art. 174 do CTN, promovida pela LC n. 118/2005, é inaplicável à hipótese dos autos, visto que o despacho que ordenou a citação do executado deu-se antes da entrada em vigor da modificação legislativa, incidindo só fato o art. 174 do CTN na sua redação originária. Observou, também, ser jurisprudência pacífica deste Superior Tribunal que o art. 8º, § 2º, da LEF, por ser lei ordinária, não revogou o inciso I do parágrafo único do art. 174 do CTN, por ostentar esse dispositivo, já à época, natureza de LC. Assim, o citado art. 8º, § 2º, da LEF tem aplicação restrita às execuções de débitos não tributários. Explicou que a mesma orientação é adotada em relação ao art. 2º, § 3º, da LEF, o qual, pela mesma linha de argumentação, ou seja, de que lei ordinária não era apta a dispor sobre matéria de prescrição tributária, é aplicável apenas à inscrições de dívida ativa não tributária. Também apontou ser jurisprudência pacificada no STJ que tem respaldo em recentes precedentes do STF em casos análogos, segundo à qual, já no regime constitucional de 1967 (EC n. 1/1969), a prescrição e a decadência tributária eram matérias reservadas à lei complementar. Asseverou, ainda, que, justamente com base nesse entendimento, o STF julgou inconstitucional o parágrafo único do art. 5º do DL n. 1.569/1977, editado na vigência da referida EC, tratando de suspensão de prazo prescricional de créditos tributários (Súmula Vinculante n. 8-STF). Dessa forma, concluiu que as mesmas razões adotadas pelo STF para declarar a inconstitucionalidade do citado parágrafo único determinam a inconstitucionalidade, em relação aos créditos tributários, do § 2º do art. 8º da LEF (que cria hipótese de interrupção da prescrição), bem como do § 3º do art. 2º da mesma lei (no que se refere à hipótese de suspensão da prescrição). Ressaltou, por fim, que o reconhecimento da inconstitucionalidade deve ser parcial, sem redução de texto, visto que tais dispositivos preservam sua validade e eficácia em relação a créditos não tributários objeto de execução fiscal e, com isso, reafirmou a jurisprudência do STJ sobre a matéria. Ante o exposto, a Corte Especial, ao proferir o julgamento, acolheu, por maioria, o incidente para reconhecer a inconstitucionalidade parcial dos arts. 2º, § 3º, e 8º, § 2º, da Lei n. 6.830/1980, sem redução de texto. Os votos vencidos acolhiem o incidente de inconstitucionalidade em maior extensão. Precedentes citados do STF: RE 106.217-SP, DJ 12/9/1986; RE 556.664-RS, DJe 14/11/2008; RE 559.882-RS, DJe 14/11/2008; RE 560.626-RS, DJe 5/12/2008; do STJ: REsp 667.810-PR, DJ 5/10/2006; REsp 611.536-AL, DJ 14/7/2007; REsp 673.162-RJ, DJ 16/5/2005; AgRg no REsp 740.125-SP, DJ 29/8/2005; REsp 199.020-SP, DJ 16/5/2005; REsp 36.855-SP, DJ 19/6/1995; REsp 721.467-SP, DJ 23/5/2005; Edcl no AgRg no REsp 250.723-RJ, DJ 21/3/2005; REsp 112.126-RS, DJ 4/4/2005, e AgRg nos Edcl no REsp 623.104-RJ, DJ 6/12/2004. AI no Ag 1.037.765-SP, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, julgada em 2/3/2011". (grifo meu).

Visto isso, verificaremos detalhadamente alguns aspectos importantes para a execução fiscal dos créditos não tributários. Semão vejamos.

2. Artigos específicos da Lei de Execução Fiscal (LEF)

2.1. Parágrafo 3º do art. 2º da LEF - Suspensão do prazo prescricional

O parágrafo 3º do art. 2º da LEF, enuncia que:

"§ 3º. A inscrição, que se constitui no ato de controle administrativo da legalidade, será feita pelo órgão competente para apurar a liquidez e certeza do crédito e suspender a prescrição, para todos os efeitos de direito, por 180 (cento e oitenta) dias ou até a distribuição da execução fiscal, se esta ocorrer antes de findo aquele prazo".

A suspensão da prescrição desde o ato da inscrição por 180 dias ou até a distribuição da execução fiscal só é aplicada aos créditos não tributários.

À corroborar isso, manifesta-se o STJ, STF e outros Tribunais:

"PROCESSO CIVIL E TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. PRESCRIÇÃO. ART. 2º, § 3º, DA LEI 6.830/80. SUSPENSÃO POR 180 DIAS. NORMA APLICÁVEL SOMENTE ÀS DÍVIDAS NÃO TRIBUTÁRIAS. FEITO EXECUTIVO AJUIZADO ANTES DA VIGÊNCIA DA LC 118/2005. INTERRUPTÃO DA PRESCRIÇÃO: CITAÇÃO. MORATORIA. SUSPENSÃO. LEIS MUNICIPAIS. SÚMULA 280/STF.

1. Não há como apreciar o mérito da controvérsia com base na dita malversação dos artigos 174, inciso IV, do CTN, e 40 da Lei n.º 6.830/80 e nas teses a ele vinculadas, uma vez que não foram objeto de debate pela instância ordinária, o que inviabiliza o conhecimento do especial no ponto por ausência de prequestionamento.

2. A jurisprudência desta Corte é assente quanto à aplicabilidade do art. 2º, § 3º, da Lei n. 6.830/80 (suspensão da prescrição por 180 dias por ocasião da inscrição em dívida ativa) somente às dívidas de natureza não-tributária, devendo ser aplicado o art. 174 do CTN, para as de natureza tributária. No processo de execução fiscal, ajuizado anteriormente à Lei Complementar 118/2005, o despacho que ordena a citação não interrompe o prazo prescricional, pois somente à citação produz esse efeito, devendo prevalecer o disposto no artigo 174 do CTN sobre o artigo 8º, § 2º, da Lei 6.830/80.

3. Reafirmando a jurisprudência do STJ sobre a matéria, a Corte Especial, no julgamento da AI no Ag 1.037.765/SP, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, ocorrido em 2.3.2001, acolheu por maioria o incidente para reconhecer a inconstitucionalidade, em relação aos créditos tributários, do § 2º do art. 8º da LEF (que cria hipótese de interrupção da prescrição), bem como do § 3º do art. 2º da mesma lei (no que se refere à hipótese de suspensão da prescrição), ressaltando que tal reconhecimento da inconstitucionalidade deve ser parcial, sem redução de texto, visto que tais dispositivos preservam sua validade e eficácia em relação a créditos não tributários objeto de execução fiscal (Informativo 465/STJ). 4. Confrontar as Leis Complementares Municipais n.º 225/1999, n.º 229/2000 e n.º 296/2002 com os artigos 151, inciso I, 152, incisos I e II, 153 e 154 do CTN, como pretende o recorrente, não é possível nesta Corte Superior, tendo em vista ser incabível rediscussão de matéria decidida com base em direito local, sendo devida a aplicação, por analogia, do enunciado n.º 280 da Súmula do Supremo Tribunal Federal, in verbis: "Por ofensa a direito local, não cabe recurso extraordinário". 5. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido. (REsp 1192368/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 07/04/2011, DJe 15/04/2011)". (grifo meu)

"RECURSO ESPECIAL. ALÍNEAS "A" E "C". EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. COBRANÇA DE MULTA DECORRENTE DE INFRAÇÃO ÀS NORMAS DA CLT. PRESCRIÇÃO. NÃO-OCCORRÊNCIA. APLICABILIDADE DAS DA LEI 6.830/80 E DO CTN. AUSÊNCIA DE SIMILITUDE FÁTICA ENTRE OS ACORDOS CONFRONTADOS. Dispõe o art. 4º, inciso V, da Lei n.º 6.830/80 que "a execução fiscal poderá ser promovida contra o responsável, nos termos da lei, por dívidas, tributárias ou não, de pessoas físicas ou pessoas jurídicas de direito privado". Quanto aos débitos de natureza tipicamente tributária, a jurisprudência desta Corte Superior de Justiça, entende que deve ser obedecida a regra do art. 174 do CTN no tocante à prescrição, em detrimento das disposições da LEF (cf. REsp 32.843-SP, DJU 26.10.1998, e REsp 190.092-SP, relatado por este Magistrado, DJU 1º.7.2002 No tocante às dívidas de natureza não-tributária, no entanto, de reconhecer que obedecem ao disposto na Lei n.º 6.830/80, especialmente no tocante ao prazo de suspensão e interrupção da prescrição. A esse respeito, preleciona Manoel Álvares que "a suspensão prevista no § 3º, deste art 2º, assim como a interrupção do art. 8º, § 2º, todos da LEF, são ineficazes em relação às dívidas de natureza tributária, sujeitas às normas do art. 174 do CTN. Mas a suspensão e a interrupção têm eficácia em relação às dívidas de natureza não-tributária" (cf. "Código Tributário Nacional Comentado", Coordenador Vladimir Passos de Freitas, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 713). Recurso especial improvido. (REsp 200400534230, FRANCILLI NETTO, STJ - SEGUNDA TURMA, 25/10/2004)". (grifo meu).

Outrossim, o parágrafo único do art. 5º do Decreto-Lei n.º 1.569/1977 prevê a suspensão do curso do prazo prescricional, para os casos em que a Dívida deixe de ser cobrada quando não atinja o valor fixado por ato do Ministro da Fazenda, in verbis:

"Art. 5º. Sem prejuízo da incidência da atualização monetária e dos juros de mora, bem como da exigência da prova de quitação para com a Fazenda Nacional, o Ministro da Fazenda poderá determinar a não inscrição como Dívida Ativa da União ou a sustação da cobrança judicial dos débitos de comprovada inexecutabilidade e de reduzido valor.

Parágrafo único - A aplicação do disposto neste artigo suspende a prescrição dos créditos à que se refere."



Nessa toada, imperioso registrar que o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade do parágrafo único desse artigo por meio da edição da Súmula Vinculante nº 08 a qual prevê também:

"São inconstitucionais o parágrafo único do artigo 5º do Decreto-Lei nº 1.569/1977 e os artigos 45 e 46 da Lei nº 8.212/1991, que tratam de prescrição e decadência de crédito tributário."

Desse modo, interpretando a Súmula Vinculante nº 08, resta assente que a inconstitucionalidade foi reconhecida em relação aos créditos tributários, pois a Lei Fundamental de 1988 exige que a matéria seja regulada por lei complementar.

Entretanto, em relação à dívida ativa não tributária não foi reconhecida a inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 5º, do Decreto-Lei nº 1.569/1977, de modo que permanece a suspensão do curso do prazo prescricional.

"Ementa: EXECUÇÃO FISCAL. MULTA ADMINISTRATIVA. NATUREZA. PRESCRIÇÃO. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. É de 5 anos o prazo da prescrição aplicável aos processos de execução fiscal, que, inclusive, pode ser declarada de ofício, nos termos do Verbete nº 24 do Tribunal Pleno deste Regional. Todavia, se o valor total dos créditos não alcançar o valor estipulado no art. 1º, II, da Portaria MF nº 49/2004, haverá a suspensão da prescrição em relação a tais créditos, nos moldes do art. 5º do Decreto-Lei nº 1.569/1977. Processo: 00194-2011-018-10-00-8 AP (Acórdão 1ª Turma). Origem: 18ª Vara do Trabalho de BRASÍLIA/DF. Juiz(a) da sentença: Sílvia Marízi dos Santos. Data de Publicação: 29/07/2011 Relator: Desembargadora Flávia Sinões Falcão". (grifo meu).

Ademais, nos termos do art. 103-A, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, o comando da súmula vinculante exige cumprimento de toda a Administração. Vejamos a transcrição do dispositivo constitucional:

"Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei."

Abaixo, segue jurisprudência aplicável ao caso:

"Prescrição e Decadência Tributárias: Lei Complementar - 6

Da mesma forma, repeliu-se a alegação de que a norma que estabelece as situações de interrupção ou suspensão da prescrição na pendência do processo seria de natureza processual e que, por isso, não poderia ter sido reconhecida a prescrição, já que a matéria não estaria sob a reserva da lei complementar. No ponto, foi dito que normas que dispõem sobre prescrição ou decadência sempre são de direito substantivo, as quais quando fixam prazos decadenciais e prescricionais, seus critérios de fluência, alcançam o próprio direito material debatido, seja para definir situações de extinção ou casos de inexistência, sendo certo que, em Direito Tributário, ambos os institutos implicam a extinção de direitos para a Fazenda Pública. Ao frisar que a suspensão do curso do prazo prescricional, ainda que expressamente contemplada em lei complementar, não poderia conduzir à imprescritibilidade do crédito fiscal, reputou-se improcedente o argumento da recorrente de que, por estar impedida de perseguir seu crédito, que se enquadraria dentro de pequeno valor, a prescrição não poderia correr durante o período de arquivamento. Esclareceu-se que o princípio da economicidade não abrigaria esse efeito, pois, se não oportuna nem conveniente a busca do crédito pela Fazenda Pública em juízo, pela sua mínima significância ante o custo da cobrança, disso não decorreria a suspensão da fluência do prazo prescricional, sob pena de se criar regra absolutamente contraditória frente aos créditos de maior valor. Essa situação sequer seria de suspensão da exigibilidade do crédito, porque não impediria que a Fazenda Nacional utilizasse outras formas, menos onerosas, para obtenção do respectivo pagamento. Assim, nada haveria de inconstitucional no arquivamento sem baixa dos autos, nesses casos, estando o vício no parágrafo que, invadindo o campo reservado à lei complementar, prevê hipótese de suspensão da prescrição e cria situação de imprescritibilidade, que também não possui fundamento constitucional. RE 560626/RS, rel. Min. Gilmar Mendes, T1 e 12.6.2008. (RE-560626) RE 556664/RS, rel. Min. Gilmar Mendes, T1 e 12.6.2008. (RE-556664) RE 559882/RS, rel. Min. Gilmar Mendes, T1 e 12.6.2008. (RE-559882)."

Atualmente, a matéria está regulamentada pela Portaria MF nº 49/04, a qual prescreve em seu art. 1º, que os débitos abaixo de R\$ 1.000,00 podem não ser inscritos em Dívida Ativa, sendo que os débitos abaixo de R\$ 10.000,00 podem não ser ajustados:

"Art. 1º Autorizar:

I - a não inscrição, como Dívida Ativa da União, de débitos com a Fazenda Nacional de valor consolidado igual ou inferior a R\$1.000,00 (mil reais); e

II - o não ajustamento das execuções fiscais de débitos com a Fazenda Nacional de valor consolidado igual ou inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais)."

2.2. Art. 4º, inciso VI, § 2º da LEF- Normas de responsabilidade tributária

O art. 4º, inciso VI, § 2º enuncia que:

"§ 2º - À Dívida Ativa da Fazenda Pública, de qualquer natureza, aplicam-se as normas relativas à responsabilidade prevista na legislação tributária, civil e comercial."

O dispositivo em questão estende as normas de responsabilidade tributária previstas no CTN, na legislação civil e comercial aos créditos não tributários.

E as principais normas de responsabilidade são as previstas no Código Civil e no CTN e na própria LEF.

O artigo 50 do Código Civil assim prescreve:

"Art. 50. Em caso de abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade, ou pela confusão patrimonial, pode o juiz decidir, a requerimento da parte, ou do Ministério Público quando lhe couber intervir no processo, que os efeitos de certas e determinadas relações de obrigações sejam estendidos aos bens particulares dos administradores ou sócios da pessoa jurídica."

Pela leitura do dispositivo em questão, conclui-se que é possível a responsabilização dos administradores na hipótese de ocorrer desvio de finalidade ou confusão patrimonial entre o a empresa e seus sócios.

Por outro lado, dispõe o Código Tributário Nacional:

"Art. 135. São pessoalmente responsáveis pelos créditos correspondentes a obrigações tributárias resultantes de atos praticados com excesso de poderes ou infração de lei, contrato social ou estatutos: [...]"

III - os diretores, gerentes ou representantes de pessoas jurídicas de direito privado."

Já o art. 4º da LEF elenca quais os sujeitos que podem constar do polo passivo da ação de execução fiscal, in verbis:

"Art. 4º. A execução fiscal poderá ser promovida contra:

I - o devedor;

II - o foador;

III - o espólio;

IV - a massa;

V - o responsável, nos termos da lei, por dívidas tributárias ou não, de pessoas físicas ou pessoas jurídicas de direitos privado; e

VI - os sucessores a qualquer título." (Grifo meu)

Assim, pela simples leitura do dispositivo estudado, as normas concernentes à responsabilidade previstas na legislação civil, comercial e tributária devem ser aplicadas também na execução fiscal da dívida ativa referente a créditos não tributários.

Com sapiência, bem explica Leandro Paulsen[2] ao comentar o artigo supra:

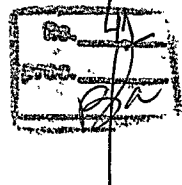
"O dispositivo em questão estende a aplicação dos dispositivos que dizem da responsabilidade por dívidas, seja na legislação tributária, civil ou comercial, a toda e qualquer dívida ativa, independentemente da sua natureza. Há muita discussão sobre a aplicação, por exemplo, do art. 135 do CTN, que diz da responsabilidade dos sócios gerentes quando tenham atuado com excesso de poder, infringindo os estatutos ou à lei. Cuida-se de dispositivo sobre a responsabilidade tributária que, por força do parágrafo em questão, deve ser aplicado também à dívida não-tributária. Não é fundamento para a sua não aplicação, pois, dizer-se da natureza não-tributária do débito. A aplicação decorre da determinação expressa constante neste art. 4º, § 2º, da LEF, e não do recurso à analogia ou à interpretação extensiva. Os precedentes que dizem da inaplicabilidade de dispositivos do CTN à execução de dívidas não tributárias não nos parecem fundamentados de modo adequado, pois não abordam este § 2º do art. 4º da LEF" (Grifo meu)

Em que pese a existência do dispositivo em tela, a jurisprudência do Eg. Superior Tribunal de Justiça é prevalente quanto à inaplicabilidade do Código Tributário Nacional aos créditos de natureza não tributária, v. g., as cobranças decorrentes de FGTS, infração à CLT ou demais multas impostas por outras infrações administrativas.

O entendimento predominante nos Tribunais, portanto, é no sentido de que o redirecionamento da execução fiscal, previsto no art. 135, do Código Tributário Nacional, deve estar adstrito às execuções fiscais relativas às obrigações de natureza tributária, não se estendendo às obrigações de natureza administrativa.

Entretanto, não existe uma explicação plausível para esse entendimento, e, nem as decisões dos Tribunais conseguem elucidar as razões para tal conclusão.

Cabe transcrever os fundamentos lançados pelo Exmo. Min. Francisco Falcão (AgRg no Resp 1056496/SP) quanto a inaplicabilidade do art. 4º, § 2º, da Lei nº 6830/80 às



execuções fiscais por multa administrativa:

"No que tange à tese defendida pela agravante no sentido de que deve ser reconhecida a possibilidade de redirecionamento da execução fiscal, uma vez que o art. 4º, § 2º, da Lei nº 6.830/80, autoriza explicitamente a aplicação das disposições do Código Tributário Nacional no tocante à responsabilidade (art. 135) em relação à execução fiscal de débitos inscritos em Dívida Ativa, ainda que de natureza não tributária, como é o caso das contribuições para o FGTS" (fl. 194), essa não merece prosperar, se não, vejamos. O caput do art. 135 do Código Tributário Nacional, ao dispor sobre a responsabilidade tributária, trata de créditos correspondentes a obrigações tributárias, não havendo qualquer menção acerca de obrigação não tributária, como é o caso das contribuições ao FGTS. Nesse sentido, não há que se falar no redirecionamento da execução com base no referido dispositivo, uma vez que, conforme expressamente consignado no dispositivo da lei, esse somente é aplicável nos casos de obrigações tributárias. Dessa modo, tendo em vista que as contribuições ao FGTS não possuem natureza tributária, mas de direito de natureza trabalhista e social destinado à proteção dos trabalhadores, não há que falar na aplicação das disposições inseridas no artigo 135 do CTN. (...) "(grifo meu).

A corroborar isso várias decisões seguem o entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

"EXECUÇÃO FISCAL" MULTA POR INFRAÇÃO ÀS NORMAS DE METROLOGIA, NORMATIZAÇÃO E QUALIDADE INDUSTRIAL. NATUREZA ADMINISTRATIVA. RESPONSABILIDADE DO SÓCIO.

1. É de natureza administrativa a multa por infração às normas de metrologia, normatização e qualidade industrial.

2. Inexiste previsão legal para que se responsabilize o sócio na espécie.

3. Agravo de instrumento improvido. (TRF - 4ª Região; AG 2000.04.01.112063-0, Terceira Turma, dec. 07/12/2000; DJU 17/01/2001; pág. 413).

***TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL. MULTA ADMINISTRATIVA. INFRAÇÃO À CLT. IMPOSSIBILIDADE DE REDIRECIONAMENTO AO RESPONSÁVEL TRIBUTÁRIO.**

O redirecionamento ao sócio-gerente inserto no artigo 135 do Código Tributário Nacional restringe-se às obrigações de natureza tributária.

Recurso especial improvido. (STJ; RESP 408618, Segunda Turma, Rel. Min. CASTRO MEIRE, julgado em 03/06/2004; unânime, DJU 16/08/2004; pág. 174)

***PROCESSUAL CIVIL. COBRANÇA DE FGTS. NATUREZA NÃO TRIBUTÁRIA. REDIRECIONAMENTO COM BASE NO ART. 135, DO CTN. IMPOSSIBILIDADE. DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL. ANÁLISE INVIÁVEL NA VIA ESPECIAL.**

1 - A jurisprudência desta Corte é assente no sentido da inaplicabilidade do Código Tributário Nacional aos débitos relacionados a contribuição do FGTS; uma vez que tais contribuições não possuem natureza tributária. Precedentes: REsp nº 981.934/SP, Rel. Min. CASTRO MEIRA, DJ de 21.11.2007; REsp nº 898.274/SP, Rel. Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, DJ de 01.10.2007 e AgrRg no Ag nº 573.159/RS, Rel. Min. LUIZ FUX, DJ de 27.09.2004.

II - A análise de suposta violação a dispositivo constitucional é de competência exclusiva do Pretório Excelso, conforme prevê o artigo 102, inciso III, da Carta Magna, pela via do recurso extraordinário, sendo defeso a esta colenda Corte fazê-lo, ainda que para fins de prequestionamento.

III - Agravo regimental improvido. (AgrRg no REsp 1056496/SP, Primeira Turma, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, julgado em 18/09/2008, unânime, DJe 06/10/2008)

***PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. FGTS. REDIRECIONAMENTO. ART. 135 DO CTN. INAPLICABILIDADE. SÚMULA N. 353 DO STJ. NATUREZA JURÍDICA NÃO-TRIBUTÁRIA DAS CONTRIBUIÇÕES AO FGTS. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO.** 1. A jurisprudência do STJ, a respeito, do tema, encontra-se pacificada na Súmula n. 353: "As disposições do Código Tributário Nacional não se aplicam às contribuições para o FGTS". Portanto, não há que se falar em aplicação do art. 135 do CTN, no caso em tela. 2. Entendimento pacífico com base na definição de que as contribuições para o FGTS não têm natureza tributária, razão porque não se aplica o CTN às execuções fiscais destinadas à cobrança dessas contribuições, inclusive, no tocante ao redirecionamento ao sócio-gerente ou diretor da sociedade devedora. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (AGRESP 200602386619, MAURO CAMPBELL MARQUES, STJ - SEGUNDA TURMA, DJE DATA: 14/02/2011.)

***PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO - EXECUÇÃO FISCAL - SÓCIO-GERENTE - AUSÊNCIA DE RESPONSABILIDADE PESSOAL - DÍVIDA NÃO TRIBUTÁRIA (MULTA POR INFRAÇÃO À CLT) - INAPLICABILIDADE DO ART. 135, III DO CTN.** 1. Segundo o art. 4º da Lei 6.830/80, a execução fiscal pode ser promovida contra o responsável, nos termos da lei, por dívidas tributárias ou não. 2. O art. 135, III do CTN responsabiliza pessoalmente os diretores, gerentes ou representantes de pessoas jurídicas de direito privado apenas pelos créditos correspondentes a obrigações tributárias, não sendo aplicável, portanto, no caso de cobrança de multa por infração à CLT. 3. Recurso especial improvido. (RESP 200200171118, ELIANA CALMON, STJ - SEGUNDA TURMA, DJ DATA: 09/09/2002 PG: 00219.)

***AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. DÉBITO NÃO TRIBUTÁRIO. RESPONSABILIDADE DO SÓCIO-GERENTE. ART. 135 DO CTN. INAPLICABILIDADE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. NÃO-OCORRÊNCIA.** 1. As regras previstas no CTN aplicam-se tão somente aos créditos decorrentes de obrigações tributárias, por isso que multas administrativas não ensejam o pedido de redirecionamento fulcrado no art. 135 do CTN (Precedentes: AgrRg no REsp n.º 735.745/MG, Rel. Min. Denise Arruda, DJU de 22.11.2007; AgrRg no REsp n.º 800.192/PR, Rel. Min. Eliana Calmon, DJU de 30.10.2007; REsp n.º 408.618/PR, Rel. Min. Castro Meira, DJU de 16.08.2004; e REsp n.º 638.580/MG, Rel. Min. Franciulli Netto, DJU 01.02.2005). 2. O aresto exarado em sede de embargos de declaração que enfrenta explicitamente a questão embargada não enseja recurso especial pela violação do art. 535, II, do CPC. 3. Ademais, o magistrado não está obrigado a rebater, um a um, os argumentos trazidos pela parte, desde que os fundamentos utilizados tenham sido suficientes para embasar a decisão. 4. Agravo regimental desprovido. (AGRESP 201001105449, LUIZ FUX, STJ - PRIMEIRA TURMA, DJE DATA: 16/11/2010.)

***PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO, AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO DO ART. 15 DA LEI 8.036/90. NÃO PREQUESTIONADO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 211/STJ. EXECUÇÃO FISCAL. AUSÊNCIA DE RECOLHIMENTO DO FGTS. REDIRECIONAMENTO AO SÓCIO GERENTE. DÍVIDA NÃO TRIBUTÁRIA. INAPLICABILIDADE DO ART. 135, III, DO CTN. ACÓRDÃO RECORRIDO EM SINTONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ.**

1. Trata-se de agravo regimental interposto contra decisão que, ao negar seguimento ao recurso especial, aplicou jurisprudência do STJ no sentido de que é inaplicável as disposições do Código Tributário Nacional aos créditos de natureza não tributária, incluindo a hipótese de responsabilidade do sócio-gerente prevista no art. 135, III, do CTN.

2. Defende a agravante que é possível a aplicação das regras de responsabilidade prevista no CTN, art. 135, III, nas execuções de débitos ao FGTS (art. 4º, § 2º, da Lei 6.830/80 - LEF).

3. Quanto ao art. 15 da Lei 8.036/90, não houve prequestionamento, nem mesmo implícito, do citado dispositivo legal cuja ofensa se aduz. Incide, na espécie, a Súmula 211/STJ.

4. O STJ firmou entendimento de que é inaplicável às disposições do Código Tributário Nacional aos créditos de natureza não tributária, incluindo a hipótese de responsabilidade do sócio-gerente prevista no art. 135, III, do CTN.

5. "As disposições do Código Tributário Nacional não se aplicam às contribuições para o FGTS" (Súmula 353/STJ);

6. Não se justifica a suposta violação do princípio de reserva de plenário (artigo 97, CF/88), verbis: "Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público", porquanto inexistiu declaração de inconstitucionalidade de lei a ensejar a aplicação do referido dispositivo constitucional". Dentre outros precedentes: AgrRg no REsp 1104269/RS, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 17/13/2010.

7. No caso dos autos, aplicou-se tão somente o entendimento das Turmas Integrantes da Primeira Seção no sentido de não ser possível a inclusão dos sócios no polo passivo do feito, como pretende a agravante, na medida em que a execução fiscal tem por objeto a cobrança de valores de FGTS, contribuição de natureza trabalhista e social que não possui caráter tributário, sendo inaplicáveis, portanto, as disposições contidas no Código Tributário Nacional, entre as quais as hipóteses de responsabilidade pessoal previstas no art. 135 do CTN.

8. Agravo regimental não provido. (AgrRg no REsp 1208897/RJ, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 15/02/2011, DJe 22/02/2011)

Poucas são as decisões nas quais há a aplicação do parágrafo 2º do artigo 4º da Lei 6.830/80, senão vejamos.

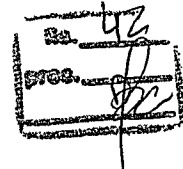
"EXECUÇÃO FISCAL. CRÉDITO DECORRENTE DE MULTA ADMINISTRATIVA. REDIRECIONAMENTO DA EXECUÇÃO CONTRA OS SÓCIOS DA PESSOA JURÍDICA. APLICAÇÃO DO ART. 135 DO CTN C/C ART. 4º, § 2º, DA LEI 6.830/80. 135CTN 4º § 2º 6.830/80 Por força do disposto no artigo 4º, § 2º, da Lei 6.830/80 é plenamente aplicável na execução de dívida ativa advinda de multa administrativa por descumprimento de legislação trabalhista, a disposição contida no artigo 135 do CTN, para que seja responsabilizado os sócios da pessoa jurídica executada. Agravo de Petição provido. 4º § 2º 6.830/80 CTN. (1718200500923010 MT 01718.2005.009.23.01-0, Relator: DESEMBARGADORA LEILA CALVO, Data do Julgamento: 15/12/2010, 2ª Turma, Data de Publicação: 27/01/2011, undefined)

"Ementa: EXECUÇÃO FISCAL. CRÉDITO DECORRENTE DE MULTA ADMINISTRATIVA. NATUREZA NÃO TRIBUTÁRIA - APLICAÇÃO DO ARTIGO 135 DO CTN C/C ARTIGO 4º, § 2º, DA LEI 6.830/80. Por força do disposto no artigo 4º, § 2º, da Lei 6.830/80 é plenamente aplicável na execução de dívida ativa a disposição contida no artigo 135 do CTN, para que seja responsabilizado o sócio administrador de pessoa jurídica executada. Dou provimento. (Processo: AP-01741.2005.009.23.00-2; Relator: DESEMBARGADORA LEILA CALVO; Revisor: DESEMBARGADORA BEATRIZ THEODORO; Órgão Julicante: 2ª Turma; Data de Julgamento: 27/01/2010; Data de Publicação: 01/02/2010) (grifo meu).

Por uma questão formal (pré-questionamento), esse dispositivo legal não foi levado em conta por ocasião da edição da Súmula n.º 355, segundo a qual "não se aplicam as normas da legislação tributária nas ações de execução fiscal do FGTS".

Assim, como as decisões simplesmente deixam de aplicar o citado art. 4º, inciso VI, § 2º sem apreciar a sua constitucionalidade, cabe aguardarmos alguma decisão dos Tribunais Superiores, na qual se decida pela constitucionalidade ou não deste dispositivo, a fim de dirimirmos essa celeuma.

Nesse caso há típica incidência da súmula vinculante nº. 10º do STJ:



"Viola a cláusula de reserva de plenário (CF, artigo 97) a decisão de órgão fracionário de tribunal que, embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público, afasta sua incidência, no todo ou em parte."

Existe, inclusive, um Projeto de Lei[3] em trâmite na Câmara dos Deputados, de nº 5.060/09 que substituirá a atual Lei de Execução Fiscal, no qual há remissão expressa de aplicação do art.135 do CTN às dívidas de natureza não tributária:

"Art. 2º *Constitui dívida ativa da Fazenda Pública qualquer valor atribuído por lei ou contrato às entidades de que trata o art. 1º, de natureza tributária ou não-tributária, estando também nela abrangidos atualização monetária, juros moratórios, multa de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato.*

§ 1º *À dívida ativa da Fazenda Pública, de qualquer natureza, aplicam-se as normas relativas à responsabilidade prevista na legislação tributária, civil e empresarial.*

§ 2º *À dívida ativa da Fazenda Pública, de natureza não-tributária, é aplicável o disposto nos arts. 421 a 135 e 184 a 192 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional.*" (grifo meu).

Não sabemos se o fato da menção expressa de aplicação do art. 135 do CTN aos créditos não tributários terá o condão de mudar o entendimento da jurisprudência acerca do mesmo.

2.3. Art.4º, inciso VI, 54º da LEF- Preferências dos créditos não tributários.

Por sua vez, a mesma problemática acontece no art.4º, inciso VI, 54º da mesma lei:

"5 4º - Aplica-se à Dívida Ativa da Fazenda Pública de natureza não tributária o disposto nos artigos 186 e 188 a 192 do Código Tributário Nacional." (grifo nosso).

Os artigos referidos do CTN são:

"Art. 186. *O crédito tributário prefere a qualquer outro, seja qual for a natureza ou o tempo da constituição deste, ressalvados os créditos decorrentes da legislação do trabalho.*(...)"

Art. 188. *São extraconcursais os créditos tributários decorrentes de fatos geradores ocorridos no curso do processo de falência.* (Redação dada pela Lcp nº 118, de 2005)

§ 1º *Contestado o crédito tributário, o juiz remeterá as partes ao processo competente, mandando reservar bens suficientes à extinção total do crédito e seus acessórios, se a massa não puder efetuar a garantia da instância por outra forma, ouvido, quanto à natureza e valor dos bens reservados, o representante da Fazenda Pública interessada.*

§ 2º *O disposto neste artigo aplica-se aos processos de concordata.*

Art. 189. *São pagos preferencialmente a quaisquer créditos habilitados em inventário ou arrolamento, ou a outros encargos do monte, os créditos tributários vencidos ou vincendos, a cargo do de cujus ou de seu espólio, exigíveis no decurso do processo de inventário ou arrolamento.*

Parágrafo único. *Contestado o crédito tributário, proceder-se-á na forma do disposto no § 1º do artigo anterior.*

Art. 190. *São pagos preferencialmente a quaisquer outros os créditos tributários vencidos ou vincendos, a cargo de pessoas jurídicas de direito privado em liquidação judicial ou voluntária, exigíveis na decurso da liquidação.*

Art. 191. *Não será concedida concordata nem declarada a extinção das obrigações do falido, sem que o requerente faça prova da quitação de todos os tributos relativos à sua atividade mercantil.*

Art. 191. *A extinção das obrigações do falido requer prova de quitação de todos os tributos.* (Redação dada pela Lcp nº 118, de 2005)

Art. 191-A. *A concessão de recuperação judicial depende da apresentação da prova de quitação de todos os tributos, observado o disposto nos arts. 151, 205 e 206 desta Lei.* (Incluído pela Lcp nº 118, de 2005)

Art. 192. *Nenhuma sentença de julgamento de partilha ou adjudicação será proferida sem prova da quitação de todos os tributos relativos aos bens do espólio, ou às suas rendas."*

Destarte, a aplicação dessa extensão prevista na LEF, é limitada, pelo fato óbvio de que a maioria dos créditos não tributários se perfazem em multas. E estas, a despeito de estarem inscritas em dívida, não perdem a sua natureza, nem se transformam em créditos tributários.

Mais uma vez nos socorremos de Paulsen, que citando Araken de Assis, esclarece que:

"Entretanto, contrapõe Milton Flaks, a Lei 6.830/80 não revogou o Código Tributário Nacional, que é lei complementar e de hierarquia superior. Deste modo, a equiparação do crédito não-tributário ao tributário, operada pelo art. 4º, 54º, da Lei 6.830/80, não vigora neste aspecto: a preferência compete, observada a ordem do art. 2º, parágrafo único, ao crédito tributário sobre o não-tributário. Assim, o crédito tributário do Estado se põe à frente do crédito não-tributário da União." [4]

A única preferência real aplicada ao crédito não tributário é quando se refere ao de FGTS, por força do art. 186 do CTN e da Lei nº 8.844, de 20 de janeiro de 1994, em seu art. 2º, § 3º que é imperativo em afirmar que "os créditos relativos ao FGTS gozam dos mesmos privilégios atribuídos aos créditos trabalhistas".

"PROCESSUAL CIVIL. CONCURSO DE CRÉDITOS. CRÉDITOS DO FGTS. PREFERÊNCIA. PRÉVIA PENHORA. DESNECESSIDADE. 1. Os créditos de FGTS equiparam-se aos créditos trabalhistas, gozando de prerrogativas semelhantes (art. 2º, § 3º, da Lei nº 8.844/94). 2. Os créditos de natureza trabalhista preferem a todos os demais, inclusive os tributários (art. 186 do CTN), independentemente de penhora na respectiva execução. Precedente desta Turma: REsp 594.491/RS, Rel. Min. Eliana Calmon, DJU 08.08.05. 3. Recurso especial não provido.

(RESP 200800265730, CASTRO MEIRA, STJ - SEGUNDA TURMA, DJE DATA:27/06/2008.) PROCESSUAL CIVIL. CONCURSO DE CRÉDITOS. CRÉDITOS DO FGTS. PREFERÊNCIA. PRÉVIA PENHORA. DESNECESSIDADE. 1. Os créditos de FGTS equiparam-se aos créditos trabalhistas, gozando de prerrogativas semelhantes (art. 2º, § 3º, da Lei nº 8.844/94). 2. Os créditos de natureza trabalhista preferem a todos os demais, inclusive os tributários (art. 186 do CTN), independentemente de penhora na respectiva execução. Precedente desta Turma: REsp 594.491/RS, Rel. Min. Eliana Calmon, DJU 08.08.05. 3. Recurso especial não provido". (RESP 200800265730, CASTRO MEIRA, STJ - SEGUNDA TURMA, DJE DATA:27/06/2008.)"

2.4 Art. 8º, inciso VI, §2º da LEF- Interrupção da prescrição

Seguindo no estudo da Lei de Execução Fiscal, nos deparamos com o art. 8º, inciso VI, §2º que assevera:

"§2º O despacho do Juiz, que ordenar a citação, interrompe a prescrição."

Por se tratar de norma que está sob reserva de lei complementar, essa interrupção de prescrição prevista na lei ordinária em estudo, também só será aplicada aos créditos não tributários, tal qual, o parágrafo 3º do art. 2º da LEF, estudado acima.

Claro que essa diferença era salutar antes do advento da LC118/05, uma vez que esta veio alterar o art. 174, inciso I do CTN, também prevendo essa interrupção aos créditos tributários, *in verbis*:

"Art. 174. *A ação para a cobrança do crédito tributário prescreve em cinco anos, contados da data da sua constituição definitiva.*

Parágrafo único. *A prescrição se interrompe:*

1 - pelo despacho do juiz que ordenar a citação em execução fiscal; (Redação dada pela LC nº 118, de 2005)."

2.5. Art. 40 da LEF

Por fim, ressalte-se o art. 40 da LEF:

"Art. 40 - *O Juiz suspenderá o curso da execução, enquanto não for localizado o devedor ou encontrados bens sobre os quais possa recair a penhora, e, nesses casos, não correrá o prazo de prescrição.*

§ 1º - *Suspensão o curso da execução, será aberta vista dos autos ao representante judicial da Fazenda Pública.*

§ 2º - *Decorrido o prazo máximo de 1 (um) ano, sem que seja localizado o devedor ou encontrados bens penhoráveis, o Juiz ordenará o arquivamento dos autos.*

§ 3º - *Encontrados que sejam, a qualquer tempo, o devedor ou os bens, serão desarquivados os autos para prosseguimento da execução.*

§ 4º *Se da decisão que ordenar o arquivamento tiver decorrido o prazo prescricional, o juiz, depois de ouvida a Fazenda Pública, poderá, de ofício, reconhecer a prescrição intercorrente e decretá-la de imediato.* (Incluído pela Lei nº 11.051, de 2004)

§ 5º *A manifestação prévia da Fazenda Pública prevista no § 4º deste artigo será dispensada no caso de cobranças judiciais cujo valor seja inferior ao mínimo fixado por ato do Ministro de Estado da Fazenda.* (Incluído pela Lei nº 11.960, de 2009)."

Trata-se da chamada prescrição intercorrente, que é a causa extintiva da pretensão executiva da Fazenda Pública que pressupõe dois requisitos para a sua configuração: inércia da parte credora e culpa exclusiva da mesma.



Por se referir à prescrição, matéria que deve ser regida por lei complementar e não ordinária, *prima facie*, parece que esse artigo só seria aplicado aos créditos não tributários.

Todavia, os Tribunais e o STJ ao julgarem a constitucionalidade do §4º do supracitado artigo, pelo fato de ter sido disciplinado por lei ordinária (lei 11.051/04), já pacificaram o entendimento do caráter processual e não material da norma, de maneira que a prescrição em tela não demanda a sua criação por lei complementar.

Por isso, a aplicação desse artigo é válida para os créditos com natureza tributária ou não.

Note os elucidativos julgados:

"TRIBUTÁRIO - PROCESSUAL CIVIL - EXECUÇÃO FISCAL - PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE - DECRETAÇÃO DE OFÍCIO - POSSIBILIDADE - LEI Nº 11.051/2004 - APLICABILIDADE IMEDIATA - CONSTITUCIONALIDADE - CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DE OUTUBRO DE 1988 A NOVEMBRO DE 1992 - PRESCRIÇÃO E DECADÊNCIA - PRAZO - INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTS. 45 E 46 DA LEI Nº 8.212/91 DECLARADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - SÚMULA VINCULANTE Nº 8 - CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL, ARTS. 173 E 174 - NORMAS APLICÁVEIS - REGULAR INTIMAÇÃO DA EXEQUENTE - LEI Nº 6.830/80 - ART. 40, § 4º - NORMA LEGAL CUMPRIDA - SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, SÚMULA Nº 314 - APLICABILIDADE - SÚMULA Nº 106 - INAPLICABILIDADE NA ESPÉCIE - INTIMAÇÃO DO DESPACHO REFERENTE AO ARQUIVAMENTO - OBRIGATORIEDADE - NORMA LEGAL INEXISTENTE. a) Recurso - Apelação em Execução Fiscal. b) Decisão de origem - Reconhecimento da prescrição intercorrente. 1 - "São inconstitucionais o parágrafo único do artigo. 5º do Decreto-lei nº 1.569/1977 e os artigos 45 e 46 da Lei nº 8.212/1991, que tratam de prescrição e decadência de crédito tributário." (Supremo Tribunal Federal, Súmula Vinculante nº 8.) 2 - "Em execução fiscal, não localizados bens penhoráveis, suspende-se o processo por um ano. Findo o qual se inicia o prazo da prescrição quinquenal intercorrente." (Superior Tribunal de Justiça, Súmula nº 314.) 3 - "A intimação pessoal do recorrente quando do arquivamento dos autos não é obrigatória, havendo tão somente previsão de abertura de vista na hipótese do § 1º, do artigo 40, da LEF, o que, in casu, mostra-se irrelevante, porquanto a suspensão do feito deveu-se a requerimento da própria exequente" (REsp nº 1.018.224/SC, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 04.6.2008). 4 - Decorrido o prazo de cinco anos a partir da data de determinação do arquivamento da Execução Fiscal e intimada a Fazenda Pública para manifestação, pode o juiz, de ofício, decretar a prescrição intercorrente. (Lei nº 6.830/80, art. 40, § 4º, com a redação da Lei nº 11.051/2004.) 5 - Sendo o art. 6º da Lei nº 11.051/2004 norma de natureza processual, aplica-se, imediatamente, aos processos em curso. 6 - A exigência de Lei Complementar para regular prescrição refere-se, tão somente, ao direito material, como a instituição de novo prazo prescricional, não se estendendo a normas que disciplinem, unicamente, sua aplicabilidade. 7 - Inexiste inconstitucionalidade no art. 6º da Lei nº 11.051/2004, uma vez que a matéria nele versada é eminentemente processual, não causando, portanto, nenhuma violação formal à Constituição Federal sua disciplina por lei ordinária. 8 - Os fatos geradores da contribuição previdenciária pretendida ocorreram de outubro de 1988 a novembro de 1992, portanto, após o advento da Constituição Federal de 1988, que lhe atribuiu natureza tributária, conforme jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal (RE nº 138.284-8/CE - Rel. Ministro Carlos Velloso - PLENÁRIO - UNÂNIME - DJ. 28/8/92 - pág. 13.456). Logo, o prazo de prescrição é quinquenal, consoante o disposto no art. 174 do Código Tributário Nacional, não se lhes aplicando o art. 46 da Lei nº 8.212/91 (dez anos), que aquela Corte declarou inconstitucional reiteradas vezes por destoar do art. 146, III, b, da Constituição Federal, que reserva à Lei Complementar a matéria referente a prazo de prescrição tributária. (RE nº 552.710-7/SC; RE nº 552.824/PR; RE nº 470.382/RJ; Súmula Vinculante nº 8.) 9 - Decidido pelo Supremo Tribunal Federal que "os prazos de decadência e de prescrição inscritos na lei complementar de normas gerais (CTN) são aplicáveis, agora, por expressa previsão constitucional, às contribuições parafiscais (C.F., art. 146, III, b; art. 149)" e que "a natureza eminentemente tributária das contribuições de seguridade social impõe-se as normas referentes à decadência e à prescrição submetam-se ao domínio normativo da lei complementar, considerado o que dispõe, a esse respeito, o art. 146, III, b, da Constituição da República", declarando inconstitucionais os arts. 45 e 46 da Lei nº 8.212/91 por desrespeito à reserva constitucional da Lei Complementar (Constituição Federal, art. 146, III, b), permanecem lícitos, para tais contribuições, os prazos de decadência e prescrição insertos nos arts. 173 e 174 do Código Tributário Nacional, 05 (cinco) anos. (RE nº 138.284-8/CE - Rel. Min. Carlos Velloso - Plenário - UNÂNIME; RE nº 552.824/PR - Rel. Min. Eros Grau; RE nº 552.710-7/SC - Rel. Min. Marco Aurélio; RE nº 470.382/RJ - Rel. Min. Celso de Mello; Súmula Vinculante nº 8.) 10 - Requerida a suspensão em 09/8/1999, deferido em 18/8/1999, voltando a Exequente a manifestar-se somente em 14/01/2009, quando intimada pelo Juízo de origem nos termos do art. 40, § 4º, da Lei nº 11.051/2004, sem comprovar a existência de causas suspensivas ou interruptivas, não há dúvida, a prescrição consumou-se. 11 - Apelação e Remessa Oficial denegadas. 12 - Sentença confirmada." (AC 661420104019199, JUIZ FEDERAL ANTONIO CLAUDIO MACEDO DA SILVA (CONV.), TRF1 - SÉTIMA TURMA, e-DJF1 DATA:14/01/2011 PAGINA:411.) (grifo nosso).

TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. REQUISITOS DO ART. 40 DA LEI Nº 6.830/80. CONSTITUCIONALIDADE DO § 4º DO ALUDIDO DISPOSITIVO. AUSÊNCIA DE ARQUIVAMENTO E INTIMAÇÃO PESSOAL. SUPRIMENTO. POSSIBILIDADE DE ARGÜIR EM APELAÇÃO AS CAUSAS SUSPENSIVAS E IMPEDITIVAS DA PRESCRIÇÃO. PRINCÍPIO DA ECONOMIA E DA INSTRUMENTALIDADE DAS FORMAS. PRECEDENTES DO COL. STJ E DOS EGRÉGIOS TRF'S DA 1ª E DA 5ª REGIÃO. PRAZO PRESCRICIONAL DE 5 ANOS.

- O § 4º, do art. 40 da LEF (Lei n.º 6.830/80), autoriza a decretação da prescrição intercorrente por iniciativa judicial, com a única condição de ser previamente oída a Fazenda Pública, permitindo-lhe argüir eventuais causas suspensivas ou interruptivas do prazo prescricional. - A Lei n.º 11.051/2004, que acrescentou o § 4º ao art. 40 da Lei n.º 6.830/80, não criou prazo prescricional novo, apenas fez referência ao já previsto, nos moldes do art. 146, III, da Constituição da República, fazendo consignar expressamente que o magistrado poderia reconhecê-lo, de ofício. Não há inconstitucionalidade formal. Ademais, a norma apresenta natureza processual, alcançando os processos em andamento. - É mister adequar a lide executiva à realidade judiciária brasileira, a cujo respeito estatísticas atuais evidenciaram os altos custos suportados pela sociedade com processos estagnados. - A máquina judiciária, quando impulsionada, demanda elevadas despesas, com o que se impõe maior preocupação em relação ao princípio da preservação do erário. Cabe aos aplicadores do Direito velar pela realização dos atos processuais de modo racional. -- A rígida verificação dos requisitos da prescrição intercorrente, com todos os seus consectários, pode induzir a uma série de atos processuais desnecessários e formalmente estereis, se dissociada da comprovação concreta do dano. Por isso, a irrealização de tais exigências, quais sejam, a ordem de arquivamento e a intimação pessoal, é e deve ser perfeitamente suprimível pelo alcance e extensão próprios do recurso apelatório, que comporta as arguições das causas obstativas da prescrição. Ao atingirem-se as mesmas finalidades, os atos viciados do juízo a quo convalescem. - Igualmente, deve-se garantir a utilidade do processo e impedir que as partes suportem gravames desnecessários, o que autoriza minimizar os desvios formais sempre que, atingido ou não objetivo particular do ato viciado ou omitido, os resultados considerados na garantia do contraditório estejam alcançados. - Nessa vertente, não trazendo a parte recorrente, em sede de apelação, causas prejudiciais da prescrição, resta injustificado o retorno dos autos à instância a quo em virtude do não preenchimento dos requisitos concernentes àquele instituto, exclusivamente para cumprimento de uma formalidade processual. Precedentes do col. STJ e dos egrégios TRF's da 1ª e da 5ª Regiões. - Possuindo os créditos previdenciários natureza tributária, é de se lhes aplicar o disposto no art. 146, III, "b", da Constituição Federal, que reserva à lei complementar a disciplina da prescrição, razão pela qual incide ao caso o prazo quinquenal previsto no art. 174 do CTN. Apelação improvida." Sustentou a agravante, no recurso especial, violação dos arts. 535 e 219, § 2º, do CPC, alegando que a demora da citação se deu por culpa do Judiciário. Sem contramemória de agravo (e-STJ fl. 129). É, no essencial, o relatório. O agravo encontra-se regularmente instruído e devidamente fundamentado. A matéria agitada no recurso especial, cuja caminhada foi obstada, merece ser reapreciada no âmbito desta Corte de Justiça. Diante disso, necessário se faz determinar a subida do recurso especial, sem prejuízo do juízo de admissibilidade definitivo, que será oportunamente realizado neste Tribunal. Ante o exposto, dou provimento ao agravo do instrumento e determino a subida do recurso especial." (AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 1.423.039 - PE, Ministro HUMBERTO MARTINS, 04/10/2011.) (grifei).

Considerações finais

Os créditos não tributários da União, a despeito de sua natureza jurídica, também são executados ou cobrados, da mesma maneira que os tributos em geral, ou seja, através do procedimento executório previsto na Lei de Execução Fiscal.

Em que pese ser utilizado o mesmo procedimento, há diferenças salutares de aplicação da Lei nº. 6.830/80 aos dois tipos de créditos.

Por fim, cabe ressaltar que o conhecimento desse assunto é de vital importância na vida prático-jurídica do estudante, advogado, profissional que atua nesta seara do direito.

Referências Bibliográficas

- BRASIL. Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/>>.
BRASIL. Constituição Federal. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.
BRASIL. Portal da Justiça Federal. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/cjf/>>.
BRASIL. Presidência da República. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/presidencia/legislacao/>>.
BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/>>.
BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/>>.
MIDLEJ, Caroline Coelho. Créditos Não Tributários da União. Salto, SP: Editora Schoba, 2011.
PAULSEN, Leandro. Direito tributário: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência. 9.ed. rev. Atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado: ESMARFE, 2007.
PAULSEN, Leandro. Direito Processual Tributário: processo administrativo fiscal à luz da doutrina e da jurisprudência/ Leandro Paulsen, René Bergmann Ávila, Ingrid Schroder Sliwka. 4.ed. ver. Atual. - Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2007.

Notas:

- [1] MIDLEJ, Caroline Coelho. Créditos Não Tributários da União. Salto, SP: Editora Schoba, 2011, pp.2526.
[2] Direito Processual Tributário: processo administrativo fiscal à luz da doutrina e da jurisprudência. p.239
[3] Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=431260>
[4] Direito Processual Tributário, 2008, p. 241.

Caroline Coelho Midlej

Procuradora da Fazenda Nacional, Pós-graduanda em Direito Tributário pela Universidade Anhanguera-Uniderp, Autora da obra: Créditos Não Tributários da União. Ed. Schoba, Salto, SP. 2011

Informações Bibliográficas

MIDLEJ, Caroline Coelho. Aspectos controvertidos na Lei de Execução Fiscal e sua aplicação aos créditos de natureza não tributária da União. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande,



XV, n. 105, out 2012. Disponível em: <
http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11939
>. Acesso em jan 2015.

O Âmbito Jurídico não se responsabiliza, nem de forma individual, nem de forma solidária, pelas opiniões, idéias e conceitos emitidos nos textos, por serem de inteira responsabilidade de seu(s) autor(es).