

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE  
CAMPUS AVANÇADO DE NATAL  
DEPARTAMENTO DE DIREITO  
CURSO DE DIREITO**

**ISAAC DE ARAÚJO MENDES**

**A EXECUÇÃO FISCAL E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA: análise da Lei  
Complementar nº 152/2015 do município de Natal-RN.**

**NATAL  
2018**

ISAAC DE ARAÚJO MENDES

**A EXECUÇÃO FISCAL E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA: análise da Lei  
Complementar nº 152/2015 do município de Natal-RN.**

Artigo apresentado como requisito de aprovação na disciplina de Trabalho de Conclusão II (TCII) do curso de direito da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.

ORIENTADOR(A): Profa. M.e Marlusa  
Ferreira Dias Xavier.

**NATAL  
2018**

© Todos os direitos estão reservados a Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. O conteúdo desta obra é de inteira responsabilidade do(a) autor(a), sendo o mesmo, passível de sanções administrativas ou penais, caso sejam infringidas as leis que regulamentam a Propriedade Intelectual, respectivamente, Patentes: Lei nº 9.279/1996 e Direitos Autorais: Lei nº 9.610/1998. A mesma poderá servir de base literária para novas pesquisas, desde que a obra e seu(a) respectivo(a) autor(a) sejam devidamente citados e mencionados os seus créditos bibliográficos.

**Catálogo da Publicação na Fonte.**  
**Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.**

M538e	<p>Mendes, Isaac de Araújo A execução fiscal e o princípio da eficiência: análise da Lei Complementar nº 152/2015 do município de Natal-RN. / Isaac de Araújo Mendes. - Natal, 2018. 45p.</p> <p>Orientador(a): Profa. M<sup>a</sup>. Marlusa Ferreira Dias Xavier. Monografia (Graduação em Direito). Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.</p> <p>1. Direito. 2. Princípio da eficiência. 3. Execução fiscal. 4. Lei Complementar nº 152/2015 do município de Natal-RN. 5. Crédito tributário. I. Ferreira Dias Xavier, Marlusa. II. Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. III. Título.</p>
-------	---

O serviço de Geração Automática de Ficha Catalográfica para Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC's) foi desenvolvido pela Diretoria de Informatização (DINF), sob orientação dos bibliotecários do SIB-UERN, para ser adaptado às necessidades da comunidade acadêmica UERN.

ISAAC DE ARAÚJO MENDES

**A EXECUÇÃO FISCAL E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA: análise da Lei  
Complementar nº 152/2015 do município de Natal-RN.**

Artigo apresentado como requisito de aprovação na disciplina de Trabalho de Conclusão de Curso II (TCII) do curso de direito da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, como requisito obrigatório para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovado em \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

Banca examinadora

---

Profa. M.e Marlusa Ferreira Dias Xavier.

---

2º Membro

---

3º Membro

**A EXECUÇÃO FISCAL E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA: análise da Lei  
Complementar nº 152/2015 do município de Natal-RN.**

ISAAC DE ARAÚJO MENDES<sup>1</sup>

**RESUMO:**

O presente artigo científico abordará as dificuldades enfrentadas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte na execução fiscal de dívidas originadas junto ao fisco municipal natalense, tendo por objetivo a análise da aplicação e da eficácia da legislação supracitada na resolução das execuções fiscais do Município do Natal, com o fim de contribuir para o aumento da celeridade processual e redução de custos no Poder Judiciário. O presente artigo se faz necessário a partir da constatação das dificuldades enfrentadas pela Administração Pública na obtenção do crédito tributário devido e na resolução do amontoado de processos de execução fiscal que abarrotam o Judiciário brasileiro, contribuindo para sua ineficiência e ampliação da injustiça, pois retarda as respostas às demandas da sociedade, as quais deveriam ocorrer em tempo infimamente menor para que se pudesse alcançar o tão estimado ideal de justiça. Como metodologia para o desenvolvimento deste trabalho, foram utilizadas a pesquisa e a análise bibliográfica, legislativa e documental, referentes ao tema.

**Palavras-chave:** Execução fiscal. Município do Natal. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte. Ineficiência. Celeridade processual.

**ABSTRACT:**

This scientific article will address the difficulties faced by the Court of Justice of the State of Rio Grande do Norte in the tax execution of debts originating from the municipal treasury, with the purpose of analyzing the application and effectiveness of the aforementioned legislation in the resolution of tax enforcement from the Municipality of Natal, with the aim of contributing to increase the celerity of procedure and reduce costs of the Judiciary. This article is made necessary by the finding of the difficulties faced by the Public Administration in obtaining the due tax credit and in the resolution of the accumulation of fiscal execution processes that overload the Brazilian Judiciary, contributing to its inefficiency and increase of injustice, as it delays the responses to the demands of society, which should occur in an infinitely short time in order to achieve the esteemed ideal of justice. As a methodology for the development of this article, the bibliographical, legislative and documentary research and analysis related to the topic were used.

**Keywords:** Tax enforcement. Municipality of Natal. Court of Justice of Rio Grande do Norte. Inefficiency. Celerity of procedure.

**SUMÁRIO:** 1 INTRODUÇÃO; 2 A EXECUÇÃO FISCAL NO BRASIL; 2.1 Noções Gerais; 2.2 Histórico; 2.3 União, Estados e Municípios; 2.4 O Princípio da Eficiência e a Execução Fiscal; 3 O MUNICÍPIO DO NATAL E A LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº

---

<sup>1</sup>Acadêmico do curso de Direito da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. E-mail: isaac.damendes@bct.ect.ufrn.br.

152/2015; 3.1 Fundamentação; 3.2 Estado do RN x Município do Natal; 3.3 Propostas modificativas e suas consequências; 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS; 5 REFERÊNCIAS; ANEXO A – Lei Complementar n.º 152, do Município de Natal; ANEXO B – Decreto do Estado do Rio Grande do Norte n.º 27.130.

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, também conhecida como “Constituição Cidadã”, estabeleceu uma série de direitos aos seus cidadãos, buscando estruturar o famigerado “Estado de Bem-Estar Social”. Por conseguinte, para a concretização de tais direitos, é necessário que recursos materiais sejam dispendidos por parte do poder estatal, tornando-se obrigatória uma arrecadação tributária eficiente e eficaz. Sem isso, os poderes constituídos não conseguirão desempenhar o seu papel constitucional. Levando em consideração a autoexecutoriedade da cobrança tributária, é evidente a necessidade que a Administração Pública possui de efetivá-la, quando esta não é correspondida de maneira automática. A principal via que os poderes constituídos possuem para arrecadar créditos tributários devidos é o procedimento de constituição e cobrança. Definir um marco inicial para a execução fiscal no Brasil é impossível, tendo em vista a essencialidade da tarefa para a existência de um Estado minimamente organizado. Portugal instituiu tributos na região antes mesmo de se aventar a ideia de um Brasil como nação, podendo-se afirmar que os tributos surgiram no território brasileiro antes mesmo do próprio Estado brasileiro.

Diante da baixa eficiência e eficácia na persecução de créditos tributários devidos, a Fazenda Pública, no anseio de consolidar cada vez mais a Magna Carta, tem mudado a nossa execução fiscal, enfocando mecanismos extrajudiciais de cobrança, o que auxilia tanto no incremento da arrecadação, como na diminuição do congestionamento do Poder Judiciário, verdadeiro gargalo para a fiel observância do princípio constitucional da duração razoável do processo. Contudo, urge verdadeiro comportamento de nação por parte dos entes federativos e seus órgãos integrantes, a fim de coibir possíveis “esquivas” da obrigação cível de contribuir para a construção da nação, visando o bem comum. Contrário a essa tendência, o Município do Natal aprovou na sua Casa Legislativa, no ano de 2015, a Lei Complementar nº 152, que, buscando contribuir para a diminuição do prejuízo sustentado pelo Estado ao lidar com execuções fiscais de baixo valor, não logrou êxito na sua missão, tendo instituído relevantes limitadores para essa redução.

Assim, o nosso trabalho abordará as dificuldades enfrentadas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte na execução fiscal de dívidas originadas junto ao fisco municipal natalense, analisando a aplicação e a eficácia da legislação supracitada na resolução das execuções fiscais do Município do Natal, objetivando o aprimoramento da execução fiscal, mediante análise da lei em questão, buscando promover melhorias, a fim de aumentar a eficiência e a eficácia na execução fiscal municipal e reduzir o desperdício na gestão da Administração Pública.

Especificamente falando, o estudo em tela visa: analisar a legislação municipal quanto à sua eficácia e eficiência diante de seu objetivo, propondo melhorias; comparar, brevemente, a legislação municipal com outras correlatas; discorrer sobre a execução fiscal brasileira e seus desafios, principalmente em nível local; identificar os principais gargalos a serem enfrentados pela legislação em questão e estudar a problemática da execução fiscal no âmbito nacional, estadual e municipal.

Para a realização artigo, serão utilizados os métodos bibliográfico e documental, constituindo-se a partir de levantamentos e fichamentos de livros, artigos, revistas especializadas, sítios virtuais, legislações, jornais, entre outras documentações, digitais ou não, além da análise dos dados verificados durante essa pesquisa.

Dessa forma, a pesquisa atende à caracterização exploratório-descritiva. Será exploratória por permitir aumentar o nível de experiência do pesquisador, e viabilizar sua familiaridade com o tema, com o objetivo de realização de uma futura pesquisa mais aprofundada. O caráter descritivo advém da exposição concisa dos fatos e fenômenos pesquisados, descrevendo suas características e variáveis, explorando as relações entre ambas.

Para a organização e descrição dos dados, serão utilizados softwares, tais como Word, Writer e More, em consonância com os dispositivos estabelecidos pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), adotadas pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, além das disposições do Projeto de Políticas Pedagógicas do Curso de Direito (PPP), o qual, a partir das disciplinas que o compõem, fornecerá as condições necessárias para o desenvolvimento da referida pesquisa.

## **2 A EXECUÇÃO FISCAL NO BRASIL**

### **2.1 Noções Gerais**

A história da tributação se confunde com a própria origem do homem. Analisemos o seu significado de acordo com a definição exposta no nosso *Código Tributário Nacional*<sup>2</sup>: “Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.

Analisando o conceito acima, podemos perceber que o tributo é uma prestação pecuniária compulsória, ou seja, um pagamento obrigatório estipulado em lei; em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, ou seja, deve haver a possibilidade de ser traduzido para o valor corrente em circulação, não sendo possível valores inestimáveis; não pode ter caráter de sanção de ato ilícito, não podendo configurar uma retribuição por alguma atitude contrária à lei; e deve ser instituído por lei, sendo cobrado por atividade administrativa plenamente vinculada, não podendo a autoridade responsável pela cobrança do tributo, escolher como, quando ou se deve ser cobrado, devendo seguir exatamente o estipulado pelo mandamento legal.

Os tributos, atualmente, em nosso ordenamento jurídico, podem ser separados em algumas espécies, conforme disposto no CTN<sup>3</sup>: os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria. Iremos discriminar cada um, de forma sucinta, visto não ser este o principal objetivo do artigo.

O imposto, define o art. 16 do CTN<sup>4</sup>, é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte. Esmiuçando o conceito, Amaro<sup>5</sup> comenta:

O fato gerador do imposto é uma situação (por exemplo, aquisição de renda, prestação de serviços etc.) que não supõe nem se conecta com nenhuma atividade do Estado *especificamente dirigida ao contribuinte*. Ou seja, para exigir imposto de certo indivíduo, não é preciso que o Estado lhe preste algo determinado. A atuação do Estado dirigida a prover o bem comum beneficia o contribuinte, mas este frui das utilidades que o Estado fornece porque é

---

2BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. [S. l.], art. 3º. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172.htm)>. Acesso em: 25 maio 2018.

3BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. [S. l.], art. 5º. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172.htm)>. Acesso em: 25 maio 2018.

4BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. [S. l.], art. 16. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172.htm)>. Acesso em: 25 maio 2018.

5AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 12. ed. rev. e atual, São Paulo: Saraiva, 2006. p. 30, grifos do autor.

membro da comunidade e não por ser contribuinte. Se o fato gerador do imposto não é um ato do Estado, ele deve configurar uma situação à qual o *contribuinte* se vincula. O legislador deve escolher determinadas situações materiais (por exemplo, aquisição de renda) evidenciadoras de capacidade contributiva, tipificando-as como fatos geradores da obrigação tributária. As pessoas que se vinculam a essas situações (por exemplo, as pessoas que adquirem renda) assumem o dever jurídico de pagar o imposto em favor do Estado.

A taxa, de acordo com o art. 77 e ss. do CTN<sup>6</sup>, é um tributo cujo fato gerador é configurado por uma atuação estatal específica, referível ao contribuinte, que pode consistir: no exercício regular do poder de polícia; na prestação ao contribuinte ou colocação à disposição deste, de serviço público específico e divisível. Sobre a questão, discorre Amaro<sup>7</sup>:

Como se vê, o fato gerador da taxa não é um *fato do contribuinte*, mas um *fato do Estado*. O Estado exerce determinada atividade e, por isso, cobra a taxa da pessoa a quem aproveita aquela atividade. As diversas teorias sobre as taxas ora sublinham a existência de um *benefício* ou *vantagem* para o contribuinte, dando a elas um caráter *contraprestacional*, ora as veem como reembolso do *custo da atuação estatal*, ora as caracterizam meramente como tributo ligado à *atuação específica do Estado*, abstraídas eventuais vantagens que possam ser fruídas pelo contribuinte. [...] O que está assente é que, se as *atividades gerais* do Estado devem ser financiadas com os *impostos*, arrecadados de toda a coletividade, há outras atividades estatais que, dada sua *divisibilidade e referibilidade a um indivíduo ou a um grupo de indivíduos determinável*, podem (e, numa perspectiva de justiça fiscal, *devem*) ser financiadas por tributos pagos pelos indivíduos a que essas atividades estatais se dirigem. A implementação dessa ideia levou à criação, a par dos *impostos*, de outras espécies de tributo (de que as taxas são o exemplo mais expressivo), que se diferenciam pela circunstância de se atrelarem a determinadas manifestações da *atuação estatal*, que condicionam e legitima tais exações. [...] Nossa constituição claramente adota esse critério, ao atrelar as taxas ao exercício do poder de polícia e à execução de serviço público divisível, permitindo estremá-las dos impostos, não vinculados a nenhuma atuação estatal divisível. Essa característica da taxa (*vinculação a uma atuação estatal divisível e referível ao contribuinte*) serve para evitar que ela se confunda com o imposto, mas não se presta para separar dessa figura as demais exações tributárias, o que demandará outros critérios distintivos. Nem é útil, por outro lado (a referida característica da taxa), para distingui-la do preço público [...]. Contribuinte da taxa será, portanto, a pessoa que provoca a atuação estatal caracterizada pelo exercício do *poder de polícia*, ou a pessoa a quem seja prestada (ou à disposição de quem seja colocada) a atuação do Estado traduzida num *serviço público divisível*. Temos, assim, *taxas de polícia* e *taxas de serviço*.

6BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. [S. l.], arts. 77-79. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172.htm)>. Acesso em: 25 maio 2018.

7AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 12. ed. rev. e atual, São Paulo: Saraiva, 2006. p. 30, grifos do autor.

Por fim, abordemos a contribuição de melhoria, instituída, conforme explica o art. 81 do CTN<sup>8</sup>, para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado. Vê-se, assim, que a contribuição de melhoria só poderá ser imposta se for observado acréscimo de valor, uma melhoria, no bem imóvel do indivíduo que foi favorecido pela obra pública. A sua cobrança terá como limite, para o indivíduo, o valor acrescido ao imóvel e, para a coletividade, o valor dispendido para se realizar a obra pública. Sobre o tema, Amaro<sup>9</sup> nos revela o seu fundamento:

O fundamento da contribuição de melhoria, comum às taxas, está em que a atuação estatal que possa ser referível a um indivíduo, ou a um grupo de indivíduos, e não pelos tributos (impostos) arrecadados junto a toda a coletividade. Antônio Roberto Sampaio Dória realça as virtudes dessa espécie tributária, que evita “o locupletamento injustificado de proprietários favorecidos por obras (públicas)”<sup>10</sup>. A contribuição de melhoria liga-se a uma atuação estatal que *por reflexo* se relaciona com o indivíduo (valorização de sua propriedade). Esse reflexo é *eventual*, já que da obra nem sempre resulta aquela valorização; por vezes ocorre o contrário: a obra desvaloriza o imóvel, ensejando pedido de reparação do indivíduo contra o Estado, com o mesmo fundamento lógico que embasa a contribuição de melhoria: se a coletividade não deve financiar a obra que enriquece um grupo de indivíduos, também não se pode empobrecer esse grupo, para financiar uma obra que interessa à coletividade.

## 2.2 Histórico

Tão antigo quanto o surgimento da primeira organização social minimamente estruturada, o tributo nos acompanha desde tempos imemoriais. A história da tributação no Brasil relaciona-se diretamente com a forma como a coroa portuguesa cobrava os impostos nas regiões sob seu controle. A cobrança de tributos no Brasil se inicia no período anterior à colonização, isto é, no período pré-colonial, conforme nos ensina Ferreira<sup>11</sup>:

8BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. [S. l.], arts. 81. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172.htm)>. Acesso em: 25 maio 2018.

9AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 12. ed. rev. e atual, São Paulo: Saraiva, 2006. p. 48, grifos do autor.

10AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 12. ed. rev. e atual, São Paulo: Saraiva, 2006. p. 30, grifos do autor.

11FERREIRA, Benedito. **A história da tributação no Brasil**: causas e efeitos. Brasília: Câmara do Senado, 1986. p. 19.

Mas a verdade é que, mesmo a partir do ano de 1500, lançaram aqui as primeiras medidas de ocupação e a conseqüente cobrança de tributos em favor da Metrópole, seja através da exploração do pau-brasil e outras riquezas que afloravam do solo, seja mediante a remessa para o reino dos nativos tupis e tapuios, mais ou menos observado o limite de 30 (trinta) índios, que eram permitidos a cada um dos donatários apresar e remeter para Portugal. [...] Das primeiras expedições portuguesas resultaram os chamados “Capitães Vigias da Costa” os quais, mesmo com um pequeno contingente de soldados, fincaram os primeiros “fortes”, a “alfândega”, e, posteriormente, para complementar ou mesmo embasar as “feitorias”, construíram cadeia, câmara e pelourinho. Tendo em vista a “pobreza” dos descobridores e, sobretudo, a vastidão do novo território, a enorme costa brasileira, como de resto todo o contorno marítimo do novo continente, pode-se dizer, em breve espaço de tempo, 26 anos após, já estavam levantados, lançados nas cartas de navegação e conhecidos em toda a Europa.

Quanto às fases de implantação do sistema tributário aqui adotado por Portugal, Ferreira<sup>12</sup> nos indica quatro fases. A primeira delas, foi dada pela exploração direta do patrimônio. Os portugueses possuíam muitas dificuldades a serem enfrentadas no começo da colonização, desde saqueadores estrangeiros, lutar com os nativos, criar uma infraestrutura mínima no território, enfim, inúmeras eram as necessidades e poucos os recursos e capacidades. Só restava a tributação direta no patrimônio, já que ainda não existia renda.

Com a unificação da administração da Colônia, por meio da nomeação de Thomé de Souza para Governador Geral, entramos para a segunda fase da administração tributária no Brasil. Desta fase em diante, Portugal cada vez mais estrutura o sistema tributário de modo a melhorar a arrecadação tributária, em uma crescente exploração da terra colonizada, e, ao mesmo tempo, dificultando o desenvolvimento da colônia portuguesa, a fim de manter o seu domínio, gerando o descontentamento da população local e, conseqüentemente, a sua revolta, sendo a mais famosa dessas revoltas, a inconfidência mineira.

Sob a independência do Brasil, em 1822, e a promulgação de sua primeira Constituição, em 1824, o Brasil deu início a um processo de descentralização do Estado, influenciado pela doutrina do Estado liberal. Sobre isso, Ferreira Filho<sup>13</sup> nos explica:

Em todo e qualquer Estado, o poder é relativamente centralizado. Com isso se quer dizer que, numa medida maior ou menor, a criação do Direito, seja o estabelecimento das normas gerais, seja o de normas individuais, é reservada

---

12FERREIRA, Benedito. **A história da tributação no Brasil**: causas e efeitos. Brasília: Câmara do Senado, 1986. p. 19.

13FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

ao órgão central, ao “governo”. Se não há Estado sem relativa centralização, correlativamente não existe Estado sem um certo grau de descentralização.

[...]

A descentralização – note-se – é instrumento de eficiência governamental. Em geral, a centralização retarda as decisões que sobrevêm a destempo, atrasadas. E não raro leva a decisões inadequadas. De fato, a centralização tende a distanciar a vivência do problema da competência para decidi-lo, ou do poder para enfrentá-lo.

Mas a descentralização é também uma fórmula de limitação do poder. É geradora de um sistema de freios e contrapesos propício à liberdade. Com efeito, diminui a probabilidade de opressão, dividindo o exercício do poder por muitos e diferentes órgãos. E também por aproximar os governantes dos governados, o que facilita a influência destes no processo de tomada de decisões. Em função da descentralização, distinguem-se tipos (ou formas) de Estado.

Um é o Estado unitário. Existe este sempre que a descentralização nele existente (administrativa, legislativa e/ou política) está à mercê do Poder Central. Este, por decisão sua (em geral por forma de lei), pode suprimir essa descentralização, ampliá-la, restringi-la etc.

Assim, a autonomia de eventual ente descentralizado não tem qualquer garantia contra a vontade do governo, em geral contra a vontade do legislador.

A existência de descentralização – sublinhe-se – não basta para que o Estado unitário seja dito descentralizado. (Como se viu, todo Estado é relativamente descentralizado.) Chama-se de Estado unitário descentralizado uma modalidade de Estado unitário, aquela em que existe descentralização política. É o caso do Brasil no Império.

Revela o Direito comparado a tendência de inscrever a descentralização política no próprio texto constitucional. É o que ocorre na Itália, sob a Constituição vigente. Surgem, com isto, Estados unitários constitucionalmente descentralizados. Nestes, o Poder Central não tem à sua mercê a existência e amplitude da descentralização. Ou, diga-se melhor, o poder constituído central não a tem à sua mercê, pois ela depende do Poder Constituinte central. Este é que a pode suprimir ou alterar pelo modo por que se altera a Constituição. Muitos chamam estes Estados de Estados regionais. É o caso da Itália e da Espanha.

[...]

Tais Estados unitários constitucionalmente descentralizados tendem a confundir-se com os Estados federais.

A doutrina costumava fixar o critério de distinção entre o Estado unitário descentralizado e o Estado federal exatamente em ser, neste, a descentralização decorrente da Constituição.

[...]

É preciso não olvidar que, historicamente, a formação dos Estados federais tem resultado de dois processos diversos.

Em casos como o dos Estados Unidos, da Alemanha, da Suíça, o Estado federal resultou de uma agregação (federalismo por agregação) de Estados que a ele preexistiam. O Estado federal veio superpor-se a tais Estados. Noutros, como no Brasil, o Estado unitário, em obediência a imperativos políticos (salvaguarda das liberdades) e de eficiência, descentralizou-se a ponto de gerar Estados que a ele foram “subpostos” (federalismo por segregação).

O resultado jurídico desses processos é o mesmo: a estrutura descentralizada, dita federativa, cujos traços acima se descreveram. Mas cumpre reconhecer que os Estados em que a Federação resultou de uma agregação resistem melhor à universal tendência para a centralização que hoje se registra, motivada especialmente pela intervenção no domínio econômico (desenvolvida o mais das vezes pela União).

A explicação acima será de grande relevância para compreendermos o tópico posterior, quando abordaremos a tributação entre os três entes federativos.

A Proclamação da República, em 1889, e a opção por um regime federativo, não trouxeram maiores mudanças na forma como os impostos eram cobrados e distribuídos. Não houve tempo para tamanha modificação diante da abrupta ruptura do ordenamento jurídico vigente. A República brasileira herdou do Império boa parte da estrutura tributária que esteve em vigor até a década de 1930. Somente no ano de 1934, ocorreu uma nova reforma do Tesouro Nacional. A nova Constituição de 1934 buscava alterar os equívocos existentes na Carta de 1891, em especial, a distribuição de competências tributárias, o que levou à separação de Tributos da União, Tributos dos Estados e Tributos dos Municípios.<sup>14</sup> Um marco desse período foi a adição, em 30 de dezembro de 1922, por intermédio da Lei Orçamentária nº 4.625, do Imposto de Renda, modificando, ao longo dos anos seguintes, a fonte de custeio do Estado brasileiro. Assim, se antes o tributo sobre o patrimônio era a principal fonte de custeio do ente estatal, hodiernamente são os tributos sobre os rendimentos e a produção.<sup>15</sup>

### 2.3 União, Estados e Municípios

Como visto, com a Proclamação da República, em 1889, emergiu da nova ordem vigente um novo texto constitucional, a Constituição de 1891. Com inspiração na constituição norte-americana, a Constituição de 1891 consagrou o modelo federativo dualista, criando os Estados a partir das províncias. Dessa maneira, de acordo com o modelo, somente a União e os Estados seriam sujeitos com capacidade tributária. Aos municípios, apesar de reconhecida

---

14HINRICHES, Harley H. **Teoria geral da mudança na estrutura tributária durante o desenvolvimento econômico**, Rio de Janeiro: Secretaria da Receita Federal, 1972 apud BARROS, Fernanda Monteleone. **A evolução das obrigações tributárias nas constituições brasileiras e os reflexos no atual regime tributário de energia elétrica**. 2012. 49 f. Monografia (Especialização) - Curso de Direito da Regulação, Instituto Brasileiro de Direito Público - Idp, Brasília, 2012, p. 6-7. Disponível em: <[http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/243/Monografia\\_Fernanda%20Monteleone%20Barros.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/243/Monografia_Fernanda%20Monteleone%20Barros.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em: 17 maio 2018.

15FERREIRA, Benedito. **A história da tributação no Brasil**: causas e efeitos. Brasília: Câmara do Senado, 1986. p. 75.

a sua autonomia, não lhe era permitido tributar, ficando sob a custódia e dependendo da boa vontade dos governos estaduais.

Levando em consideração a explicação supramencionada do Manoel Gonçalves sobre a formação dos Estados nacionais, devido à formação do Estado federal brasileiro ter ocorrido por desagregação, observa-se ao longo da história a dificuldade de se reduzir a participação da União na “vida” tributária da nação. É o que se revelou nas constituições brasileiras seguintes (1934, 1937, 1946, 1967, 1988). Mantiveram o formato federativo de Estado, contudo, devido a determinadas turbulências políticas na história brasileira e mundial, o Estado Federal brasileiro enfrentou variações entre a centralização e a descentralização do poder conferido aos Estados-membros, mantendo a maior parte dos tributos sob a competência da União.<sup>16</sup> É o que se depreende da tabela abaixo:

Tabela 1: Repartição da Receita Tributária própria<sup>17</sup>

1957-1983

Anos	União	Estados	Municípios	Total	Cr\$ milhões		
					Participação (%)		
					União	Estados	Municípios
1957	73	65	12	150	48,5	43,0	8,5
1958	102	82	15	199	51,3	41,2	7,5
1959	140	124	18	282	49,7	43,8	6,5
1960	197	177	24	398	49,4	44,4	6,2
1961	283	255	34	572	49,4	44,6	6,0
1962	444	401	57	902	49,3	44,5	6,2
1963	846	706	108	1.660	50,9	42,5	6,6
1964	1.718	1.578	228	3.524	48,7	44,8	6,5
1965	3.022	2.538	405	5.965	50,6	42,6	6,8
1966	4.763	3.850	680	9.293	51,3	41,4	7,3
1967	5.027	5.414	524	10.965	45,8	49,4	4,8
1968	9.952	8.651	731	19.334	51,5	44,7	3,8
1969	14.401	11.441	979	26.821	53,6	42,7	3,7
1970	18.528	14.248	1.253	34.029	54,4	41,9	3,7
1971	24.950	17.703	1.595	44.248	56,4	40,0	3,6
1972	35.826	23.251	2.360	61.437	58,4	37,8	3,8

16SILVA, Saulo Medeiros da Costa; MOURA, Arthur Cesar de (Org.). **Curso avançado de direito tributário municipal**: constituição e normas gerais de direito tributário aplicadas ao município. Campina Grande: Eduepb, 2016.

17FERREIRA, Benedito. **A história da tributação no Brasil**: causas e efeitos. Brasília: Câmara do Senado, 1986. p. 151.

1973	48.714	31.369	3.206	83.289	58,5	37,7	3,8
1974	70.044	43.547	4.480	118.071	59,3	36,9	3,9
1975	92.282	57.872	6.377	156.531	58,9	37,0	4,1
1976	155.896	82.582	11.612	249.790	62,3	33,1	4,6
1977	224.687	125.391	19.113	369.191	60,8	34,0	5,2
1978	309.624	192.018	30.519	532.161	58,2	36,1	5,7
1979	484.143	298.066	48.781	830.990	58,3	35,9	5,8
1980	1.002.704	618.384	87.373	708.461	58,7	36,2	5,1
1981	1.929.554	1.217.093	169.624	316.271	58,2	36,7	5,1
1982	3.900.940	2.566.389	353.816	821.145	57,2	37,6	5,2
1983	8.813.269	5.631.968	776.298	221.535	57,9	37,0	5,1

Ferreira Filho<sup>18</sup>, demonstrando esse eterno comportamento de “descentralizar centralizando” por parte da União, tece comentários a respeito do assunto:

A existência real da autonomia depende da previsão de recursos, suficientes e não sujeitos a condições, para que os Estados possam desempenhar suas atribuições. Claro que tais recursos hão de ser correlativos à extensão dessas atribuições. Se insuficientes ou sujeitos a condições, a autonomia dos Estados-Membros só existirá no papel em que estiver escrita a Constituição. Daí o chamado problema da repartição de rendas. A técnica para isto preferível corresponde à divisão horizontal de competências. Consiste em reservar certa matéria tributável a um poder (União ou Estado-Membro) que dela auferir recursos exclusivos. Disto decorre que, na sua matéria tributável, um poder não sofre ingerência de outro (o que reforça a sua recíproca independência). E especificamente beneficia a autonomia estadual sujeita ao expansionismo do Poder Central. Tal técnica, porém, apresenta como inconveniente o fato óbvio de que a diferença de condições econômicas entre regiões de um mesmo todo faz com que a mesma matéria tributável seja rendosa para um Estado e não o seja para outro. Com efeito, um imposto sobre produção agrícola, por exemplo, não renderá num Estado industrializado e assim por diante. Por isso, modernamente, tem-se acrescentado a essa repartição horizontal um sistema de redistribuição análogo à divisão vertical. Ou seja, prevê-se que do produto dos tributos uma parcela seja redistribuída a poder outro que não o que recebeu o poder de dispor sobre aquela matéria tributável. Isto diretamente, ou por meio de um sistema de fundos. Esta solução, na prática, atenua as desigualdades entre os Estados, mas frequentemente os sujeita a condicionamentos ou pressões por parte da União.

Como podemos extrair das argumentações expostas, faz-se necessária uma reforma tributária que aumente a participação dos municípios na receita tributária e nas competências

<sup>18</sup>FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 152.

tributárias, possibilitando até mesmo uma inversão do quadro de tributário atual, estabelecendo a maior parcela para os municípios e a menor parcela para a União. Para realizarmos isso, é preciso, inicialmente, superar alguns obstáculos centenários. Tratando disso, Ferreira<sup>19</sup> magistralmente explica, demonstrando que a diferença na tributação entre os entes federativos não é o cerne da questão:

Buscando corrigir as distorções da política tributária, concentradora de recursos em favor do Poder Central, a Constituinte de 1946 cuidou de ampliar as competências tributárias dos Estados e, especialmente, dos municípios, embora, sujeitando-as às delimitações dos Estados. À “injustiça fiscal” era debitada todo o atraso e desorganização administrativa da maioria dos Estados e municípios, quando, em realidade, as causas maiores eram outras, especialmente quanto à qualidade e capacidade dos servidores e administradores, o que criou condições para as “guerras fiscais”, contrariando os mandamentos constitucionais, e que redundavam num verdadeiro círculo vicioso. Os Estados e municípios gravavam muito com impostos, porque tinham poucos para tributar, e estes poucos, se afugentavam ou sonegavam para sobreviver à “fúria” tributária, em cada limite de municípios que tinham de atravessar, ou, então, migravam para outros Estados, onde o fisco atuasse menos, ou fosse menos arbitrário.

Apesar disso, a injustiça fiscal tem uma parte nos problemas da nação, retomando a explicação de Ferreira Filho<sup>20</sup> a esse respeito:

A descentralização – note-se – é instrumento de eficiência governamental. Em geral, a centralização retarda as decisões que sobrevêm a destempo, atrasadas. E não raro leva a decisões inadequadas. De fato, a centralização tende a distanciar a vivência do problema da competência para decidi-lo, ou do poder para enfrentá-lo. Mas a descentralização é também uma fórmula de limitação do poder. É geradora de um sistema de freios e contrapesos propício à liberdade. Com efeito, diminui a probabilidade de opressão, dividindo o exercício do poder por muitos e diferentes órgãos. E também por aproximar os governantes dos governados, o que facilita a influência destes no processo de tomada de decisões.

Por conseguinte, como vimos, a palavra-chave é eficiência. E é sobre isso que trataremos no tópico a seguir.

## 2.4 O Princípio da Eficiência e a Execução Fiscal

---

19FERREIRA, Benedito. **A história da tributação no Brasil**: causas e efeitos. Brasília: Câmara do Senado, 1986. p. 154.

20FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

O princípio da eficiência ganhou sua importância na ordem constitucional a partir da sua inserção na nossa Magna Carta, mediante a Emenda nº 19/1998<sup>21</sup>, alterando a redação original do caput do art. 37, introduzindo expressamente o princípio da eficiência como um dos principais balizadores da atividade da Administração Pública, elevando-o ao panteão dos principais princípios norteadores da atividade administrativa.

Para explorarmos melhor o termo, cabe trazer à luz a definição de Silva<sup>22</sup>:

“Eficiência” não é um conceito jurídico, mas econômico; não qualifica normas, qualifica atividades. Em uma ideia muito geral, “eficiência” significa fazer acontecer com racionalidade – o que implica medir os custos que a satisfação das necessidades públicas importa em relação ao grau de utilidade alcançado. A dificuldade está em transpor para a atividade administrativa uma noção típica da atividade econômica que leve em conta a relação *input/output* (insumo/produto), o que na maioria das vezes não é possível aferir na prestação do serviço público, onde nem sempre há *output* (produto) identificável, nem existe *input* no sentido econômico. Por outro lado, na Economia, a eficiência tem por objeto a alocação de recursos de modo a aumentar o bem-estar de pelo menos um consumidor sem diminuir, simultaneamente, o de outros. Na Administração Pública, as condições de eficiência são diferentes, porque em relação aos bens públicos vale o princípio de não-exclusão – isto é, o consumo da parte de um agente econômico não exclui a possibilidade de que outros consumam contemporaneamente o mesmo bem; enquanto no caso dos bens privados cada um consome diversas quantidades ao mesmo preço, no caso dos bens públicos (por exemplo, a defesa nacional) todos consomem a mesma quantidade, atribuindo-lhes valores divergentes. É que o financiamento do custo dos bens públicos decorre normalmente de imposição tributária, cujo montante é independente das preferências individuais, como ocorre nos preços de bens privados. Isso quer dizer, em suma, que a *eficiência administrativa* se obtém pelo melhor emprego dos recursos e meios (humanos, materiais e institucionais) para melhor satisfazer as necessidades coletivas, num regime de igualdade dos usuários.

No mesmo sentido, Silva<sup>23</sup> ressalta que o princípio orienta a atividade administrativa, visando os melhores resultados, apesar dos meios escassos, com os menores custos. Ele almeja a organização racional dos recursos humanos, materiais e institucionais para a prestação dos serviços públicos de qualidade em condições econômicas e de igualdade dos consumidores. Resumindo: busca o melhor custo-benefício.

---

21BRASIL. Emenda Constitucional nº 19. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm)>. Acesso em: 17 maio 2018.

22SILVA, José Afonso da. **Comentários contextual à constituição**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 337, grifos do autor.

23SILVA, José Afonso da. **Comentários contextual à constituição**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 337.

O princípio da eficiência, conforme previsto no art. 37<sup>24</sup>, *caput*, da Constituição, é norma de direito administrativo, apesar de também se dirigir ao Poder Judiciário, como indica com a expressão “qualquer dos Poderes”. Como norma processual, encontra fundamento no devido processo legal, e agora, expressamente, no art. 8º do CPC. Dessa maneira, a Magna Carta impõe ao Poder Judiciário operar de forma eficiente na via administrativa e o CPC impõe ao órgão operar eficientemente no processo jurisdicional. Por consequência, o princípio atua junto ao Poder Judiciário em duas dimensões: Administração Judiciária e gestão de um determinado processo. Na Administração Judiciária, o exemplo maior de sua atuação foi a criação do Conselho Nacional de Justiça, pela EC nº 45/2004, com o intuito de controlar a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, tendo como um dos objetivos zelar pela observância do art. 37 da Constituição Federal. Na gestão de um determinado processo, pode-se dizer que a sua aplicação ao processo é uma versão contemporânea do conhecido princípio da economia processual.<sup>25</sup> Sobre essa influência, Didier Jr.<sup>26</sup> afirma:

O órgão jurisdicional é, assim, visto como um administrador: administrador de um determinado processo. Para tanto, a lei atribui-lhe poderes de condução (gestão) do processo. Esses poderes deverão ser exercidos de modo a dar o máximo de eficiência ao processo. Trata-se o serviço jurisdicional como uma espécie de serviço público – submetido, pois, às normas gerais do serviço público. Para a compreensão do princípio do processo jurisdicional eficiente, é imprescindível, então, o diálogo entre a Ciência do Direito Processual e a Ciência do Direito Administrativo. Essa é a primeira premissa: o princípio da eficiência dirige-se, sobretudo, a orientar o exercício dos poderes de gestão do processo pelo órgão jurisdicional, que deve visar à obtenção de um determinado “estado de coisas”: o processo eficiente.

Conquanto a aplicabilidade do princípio da eficiência regula o nosso ordenamento jurídico, atualmente não é essa a percepção ao se observar o sistema jurisdicional brasileiro, especialmente os voltados para a recuperação do crédito público, a execução fiscal.

Diagnóstico elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça, ao apontar os processos de execução fiscal como um dos grandes problemas para a administração do Poder Judiciário, destaca que:

---

24BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

25DIDIER JR, Fredie. **Curso de direito processual civil.** 17. ed. Salvador: Juspodivm, 2015. p. 98-100.

26DIDIER JR, Fredie. **Curso de direito processual civil.** 17. ed. Salvador: Juspodivm, 2015. p. 101.

Os processos de execução fiscal representam, aproximadamente, 38% do total de casos pendentes e 75% das execuções pendentes no Poder Judiciário. Os processos dessa classe apresentam alta taxa de congestionamento, 91%, ou seja, de cada cem processos de execução fiscal que tramitaram no ano de 2016, apenas nove foram baixados. Desconsiderando esses processos, a taxa de congestionamento do Poder Judiciário cairia de 73% para 65% em 2016 (redução de 8 pontos percentuais). A maior taxa de congestionamento de execução fiscal está na Justiça Federal (95%), e a menor, na Justiça Eleitoral (83%). [...] os Tribunais Regionais Federais apresentaram taxa de congestionamento superior a 90%. Cabe esclarecer que a Justiça do Trabalho e a Justiça Eleitoral concentram apenas 0,34% e 0,01%, respectivamente, do acervo de execuções fiscais. A maioria dos processos está na Justiça Estadual, com 86% dos casos, seguida da Justiça Federal, com 14%. A série histórica dos processos de execução mostra crescimento gradativo na quantidade de casos, ano a ano, desde 2009. No entanto, o aumento dos executivos fiscais em 2016 foi o menor da série histórica, com o incremento de 326.873 casos [...]. Tal fato aliado ao aumento de 15,5% nos processos baixados culminou na redução da taxa de congestionamento em 1 ponto percentual [...] <sup>27</sup>.

Durante a produção deste artigo, o CNJ publicou uma nova edição do Justiça em Números, o respectivo diagnóstico supracitado. E, apesar de um leve indicativo de melhora no relatório anterior, no último relatório, os dados pioraram:

Os processos de execução fiscal representam, aproximadamente, 39% do total de casos pendentes e 74% das execuções pendentes no Poder Judiciário, com taxa de congestionamento de 91,7%. Ou seja, de cada cem processos de execução fiscal que tramitaram no ano de 2017, apenas 8 foram baixados. Desconsiderando esses processos, a taxa de congestionamento do Poder Judiciário cairia 9 pontos percentuais, passando de 72% para 63% em 2017. O maior impacto das execuções fiscais está na Justiça Estadual, que concentra 85% dos processos. A Justiça Federal responde por 14%; a Justiça do Trabalho, 0,31%, e a Justiça Eleitoral apenas 0,01%. A maior taxa de congestionamento de execução fiscal está na Justiça Federal (94%), seguida da Justiça Estadual (91%) e da Justiça do Trabalho (87%). A menor é a da Justiça Eleitoral (74%), conforme se verifica na Figura 104. A série histórica dos processos de execução fiscal, apresentada na Figura 102, mostra crescimento gradativo na quantidade de casos pendentes, ano a ano, desde 2009. Os casos novos, após decréscimo em 2015, subiram em 2016 e 2017, em 12,9% e 7,4%, respectivamente. O tempo de giro do acervo desses processos é de 11 anos, ou seja, mesmo que o Judiciário parasse de receber novas execuções fiscais, ainda seriam necessários 11 anos para liquidar o acervo existente <sup>28</sup>.

---

**27** **Justiça em Números 2017:** ano-base 2016. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/12/b60a659e5d5cb79337945c1dd137496c.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2018.

**28** **Justiça em Números 2018:** ano-base 2017. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/08/44b7368ec6f888b383f6c3de40c32167.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2018.

No Brasil, apesar de haver princípios como o da celeridade processual, é inegável a morosidade existente no processo judicial, seja na esfera cível, seja na esfera criminal. Dentre essas áreas, a que mais sofre com a morosidade processual é a esfera de execução fiscal, sendo possível encontrar em varas focadas no tema processos que se prolongam há vinte anos sem resolução do crédito tributário.

Todavia, não obstante a situação fática apresentada, é fato que há uma preocupação crescente por parte de todos os atores envolvidos com o número de processos insolúveis, especialmente os de execução fiscal, tendo em vista a sua grande parcela no total de processos em tramitação no judiciário brasileiro. São processos que se prolongam *ad infinitum*, não encontrando bens para satisfazer a dívida junto ao fisco.

Assim, além de não haver satisfação do crédito, os processos ocupam juízes, procuradores, auditores fiscais e todos os seus auxiliares, desperdiçando recursos, sempre escassos, do orçamento público. Outrossim, por mais que o processo de execução fiscal seja bem-sucedido, é imperativo, conforme o princípio da eficiência, que se considere os valores dispendidos com a máquina jurisdicional na satisfação da obrigação tributária.

Essa preocupação gerou vários projetos de lei no Congresso Nacional, nos Estados federados e nos Municípios que visam dar alguma espécie de solução ao impasse do executivo fiscal, conforme se depreende dos julgados infracitados:

**VALOR REMANESCENTE DE EXECUÇÃO FISCAL. PORTARIA MPS 1293/2005. APLICAÇÃO POR ANALOGIA. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.** A Portaria do Ministério da Previdência Social, MPS nº 1293/05, que estabelece valor-piso para o efeito de não se executar os créditos previdenciários, aplica-se, por analogia, em observância ao princípio da eficiência contido no artigo 37 da CF/88 à execução fiscal de crédito da União. (TRT 17ª R., 0092700-17.2005.5.17.0003, Rel. Desembargador Lino Faria Petelinkar, DEJT 25/10/2011).  
(TRT-17 - AP: 00927001720055170003, Relator: DESEMBARGADOR LINO FARIA PETELINKAR, Data de Publicação: 25/10/2011).<sup>29</sup>

**DIREITO PENAL. RECURSO ESPECIAL. 1. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. CRIME DE DESCAMINHO. REITERAÇÃO DELITIVA. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. NÃO APLICABILIDADE. 2. VIOLAÇÃO AO ART. 334 DO CP E AO ART. 20 DA LEI N. 10.522/2002. OCORRÊNCIA. PARÂMETRO DE DEZ MIL REAIS FIXADO PELA JURISPRUDÊNCIA COMO**

---

29BRASIL. Trt 17ª Região. Apelação nº 0092700-17.2005.5.17.0003. Agravante: União (Fazenda Nacional). Agravado: Manoel Francisco de Paula. Relator: Desembargador Lino Faria Petelinkar. Vitória, ES de 2011. **Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho.** Disponível em: <<https://trt-17.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/419591526/agravo-de-peticao-ap-927001720055170003>>. Acesso em: 17 maio 2018.

**INSIGNIFICANTE. RESP N. 1.112.748/TO. REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. MODIFICAÇÃO LEGISLATIVA POR MEIO DA PORTARIA Nº 75/2012 DO MINISTÉRIO DA FAZENDA. IMPOSSIBILIDADE. CRITÉRIO FIRMADO PELO JUDICIÁRIO E NÃO PELO LEGISLATIVO. 3. PORTARIA QUE ADMITE O AJUIZAMENTO DE EXECUÇÃO FISCAL DE DÉBITO INFERIOR A VINTE MIL REAIS. CRITÉRIO SUBJETIVO. IMPOSSIBILIDADE DE AFERIÇÃO NAS CORTES SUPERIORES. SÚMULA 7/STJ. 4. VALOR FIXADO ADMINISTRATIVAMENTE. PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA. CRITÉRIO DE CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE. NÃO INTERFERÊNCIA NO ÂMBITO PENAL. 5. RETROATIVIDADE. IMPOSSIBILIDADE. VALORES CONSIDERADOS A PARTIR DA REALIDADE SOCIOECONÔMICA DO MOMENTO. 6. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.**

[...]

3. A portaria nº 75/2012 autoriza a cobrança de créditos inferiores a vinte mil reais, desde que atestado seu elevado potencial de recuperabilidade, bem como quando, observados os critérios da eficiência, economicidade, praticidade e as peculiaridades regionais e/ou do débito, mostrar-se conveniente a cobrança. Dessarte, não é possível conceber, de plano, como insignificante, a conduta de iludir imposto inferior a vinte mil reais, porquanto imprescindível o exame de fatores externos à própria conduta penal, como a viabilidade e sucesso de eventual execução fiscal. Inviável, outrossim, cogitar-se, de forma peremptória, da majoração do patamar considerado para fins de incidência do princípio da insignificância, haja vista não se vincular referida benesse a critérios legais.

4. Na forma como redigidas as disposições da Portaria nº 75/2012, fica patente o intuito de se otimizar a utilização da máquina pública, visando deixar de patrocinar execução cujo gasto pode ser, naquele momento, maior que o crédito a ser recuperado. Portanto, não há se falar em valor irrisório, mas sim em estratégia de cobrança, o que está em consonância com o princípio constitucional da eficiência.

5. À época em que se estatuiu, por meio de lei, o valor de dez mil reais como inviável ao prosseguimento da execução fiscal, a realidade do país era uma. Ao passo que quando se estabeleceu, por meio de Portaria, que o valor de vinte mil reais não justificava o ajuizamento da execução fiscal em que não atestado o elevando potencial de recuperabilidade do crédito, a realidade era outra. Patente, assim, que a retroatividade do novo valor estabelecido desborda da real intenção normativa. A alteração dos valores que justificam a instauração de execução fiscal é definido dentro dos critérios da conveniência e oportunidade da administração pública, o que inviabiliza a aplicação do mesmo entendimento no âmbito penal, haja vista a grande instabilidade que acarretaria e a enxurrada de revisões criminais que geraria.

[...]

(REsp 1.409.973/SP, Rel. Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, QUINTA TURMA, julgado em 19/11/2013, DJe 25/11/2013).<sup>30</sup>

---

30BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. Recurso Especial nº 1.409.973. Relator: Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE. São Paulo, SP, 19 de novembro de 2013. **Diário de Justiça Eletrônico**. São Paulo, 25 nov. 2013. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/68032190/stj-25-03-2014-pg-2853>> e <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/66184932/stj-11-02-2014-pg-5704>>. Acesso em: 22 maio 2018.

No âmbito do município de Natal, a Câmara Municipal de Natal aprovou a Lei Complementar Municipal nº 152 de 2015, no intuito de melhorar a eficiência na execução fiscal municipal, estipulando limites para os processos de execução fiscal municipal, permitindo o seu peticionamento somente a partir de determinado valor.

### 3 O MUNICÍPIO DO NATAL E A LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 152/2015

#### 3.1 Fundamentação

Em meados de junho de 2015, a Câmara Municipal de Natal passou a analisar e debater o Projeto de Lei Complementar nº 003/2015, encaminhado pelo Executivo, estabelecendo novos critérios para a inscrição e cobrança administrativa e judicial dos créditos tributários e não tributários do Município do Natal; autorizando a desistência de ações judiciais; dispondo sobre o reconhecimento administrativo de prescrição; disciplinando a destinação da verba honorária, entre outras providências.<sup>31</sup> Sua fundamentação pode ser observada em seu art. 1º:<sup>32</sup>

Art.1º – Esta Lei Complementar estabelece procedimentos tendentes à inscrição e cobrança judicial e administrativa de créditos tributários e não tributários municipais, observados os critérios de eficiência administrativa e dos custos de administração e cobrança, além de normatizar a percepção dos honorários advocatícios.

O foco da lei é a busca pela eficiência administrativa, visando a otimização nos custos da administração pública e da cobrança das dívidas fiscais, além de regulamentar os honorários advocatícios dos procuradores do município nas causas e procedimentos de que participem. Porém, os valores a serem desconsiderados para a execução judicial ficam aquém do que deveria ser para se evitar prejuízo à Administração Pública na persecução da arrecadação tributária.

31NOMINUTO.COM. **Vereadores aprovam emendas que alteram cobrança de IPTU**. Disponível em: <<https://nominuto.com/noticias/natal/vereadores-aprovam-emendas-que-alteram-cobranca-de-iptu/127188>>. Acesso em: 25 maio 2018.

32NATAL. Lei Complementar n.º 152, de 28 de julho de 2015. Estabelece novos critérios para a inscrição e cobrança administrativa e judicial dos créditos tributários e não tributários do Município de Natal, autoriza a desistência de ações judiciais, dispõe sobre reconhecimento administrativo de prescrição, disciplina a destinação da verba honorária, e dá outras providências. Natal, RN, jul. 2015. Disponível em: <[http://portal.natal.rn.gov.br/\\_anexos/publicacao/legislacao/LeiComplementar\\_20150730\\_152\\_.pdf](http://portal.natal.rn.gov.br/_anexos/publicacao/legislacao/LeiComplementar_20150730_152_.pdf)>. Acesso em: 25 maio 2018.

Segundo estudo recente encomendado pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte<sup>33</sup>, um processo de execução fiscal promovido pela capital custa, em média, R\$ 10.511,03 por processo tramitado. O tempo médio de tramitação é de 9 anos e 2 meses. Ademais, os processos de execução fiscal correspondem ao total de, aproximadamente, 25% dos processos existentes sob a jurisdição do TJ-RN, um valor que gira próximo de 240 mil processos, frente aos mais de 800 mil existentes no referido tribunal<sup>34</sup>. Desses, em torno de 110 mil se referem somente a execuções de credores do município do Natal, promovidos pela Procuradoria do Município.<sup>35</sup>

### 3.2 Estado do RN x Município do Natal

Diante dos dados supracitados a respeito do custo processual da execução fiscal no Poder Judiciário do RN e da quantidade de processos existentes pertencentes à temática, surge o seguinte questionamento: como um município com um terço dos habitantes do estado ao qual pertence, possui um número equivalente de execuções fiscais ativas? A resposta será obtida mediante uma análise detalhada da intenção de cada casa legislativa.

No âmbito estadual, a legislação atinente à matéria é o Decreto nº 27.130/2017, que regulamenta o art. 23 da Lei Estadual nº 6.992, de 10 de janeiro de 1997, na qual dispõe sobre a inscrição em Dívida Ativa e cobrança de créditos de natureza tributária e não tributária, entre outras providências.

Iniciando a análise pela definição dos valores mínimos necessários para a propositura de uma ação de execução fiscal, observamos na diferença entre as duas legislações – localizadas no “ANEXO A” e “ANEXO B” – como o Estado do RN exige, no art. 1º do

---

33TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO NORTE. **TJ-RN propõe mudança de lei para cobrança de execução fiscal em natal**. Disponível em: <<http://www.tjrn.jus.br/index.php/comunicacao/noticias/12460-tjrn-propoe-mudanca-de-lei-para-cobranca-de-processos-deexecucao-fiscal-em-natal>>. Acesso em: 11 maio 2018.

34TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO NORTE. **TJ-RN propõe mudança de lei para cobrança de execução fiscal em natal**. Disponível em: <<http://www.tjrn.jus.br/index.php/comunicacao/noticias/12460-tjrn-propoe-mudanca-de-lei-para-cobranca-de-processos-deexecucao-fiscal-em-natal>>. Acesso em: 11 maio 2018.

35TRIBUNA DO NORTE. **PGM defende manutenção de lei**. Disponível em: <<http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/pgm-defende-manutena-a-o-de-lei/327929>>. Acesso em: 11 maio 2018.

decreto<sup>36</sup>, um valor maior do que o Município do Natal estipula no art. 3º da LCM<sup>37</sup> para permitir a judicialização de uma execução fiscal por parte de seus advogados, valor este condizente com o apontado pela pesquisa encomendada pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte citada anteriormente.

Continuando com a análise comparativa das legislações, pode-se observar nos anexos que, apesar de a legislação municipal ser mais específica quanto às possibilidades existentes para se evitar a execução judicial da dívida fiscal, na prática, este posicionamento não é corroborado pelos procuradores do município. É necessário que os métodos alternativos previstos na lei deixem de ser “alternativos” e se tornem prioritários. Em vez de, no art. 4º da LCM, se falar que: “poderão ser objetos de cobrança administrativa”, a palavra utilizada deveria ser “deverão”. Há que se privilegiar esse método de resolução de conflitos. Quanto a isso, será matéria de aprofundamento no próximo tópico.

Além disso, percebe-se uma certa reserva de mercado que, a princípio, não possui motivo plausível para que exista tal reserva verificada no art. 5º da lei municipal, a vedação à participação de bancos privados para satisfazer de forma amigável os créditos inscritos. Inclusive, vê-se que não há determinada reserva na legislação estadual.

Nesse rol de dispositivos a serem comparados, o ponto de maior controvérsia será o agora analisado, estipulado no art. 7º da legislação municipal e no artigo 2º e ss. da legislação estadual: a capacidade por parte da procuradoria dos respectivos entes de requerer a desistência de execuções fiscais ineficazes. Essas execuções são as que, devido ao baixo valor arrecadado, não compensa para o ente federativo a sua execução pela via judicial, devendo ser executado pela via administrativa, conforme se observa a sugestão na própria legislação estadual, em seu art. 6º.

Embora a legislação municipal seja mais avançada do que a estadual ao obrigar o procurador municipal a requerer a desistência, utilizando a palavra “deve” em vez de “fica autorizada”, colou-se um grande fator limitador da execução desse pedido de desistência, seja

---

36RIO GRANDE DO NORTE. Decreto do Estado do Rio Grande do Norte n.º 27.130, de 14 de julho de 2017. Regulamenta o art. 23 da Lei Estadual n.º 6.992, de 10 de janeiro de 1997, que dispõe sobre a inscrição em Dívida Ativa e cobrança de créditos de natureza tributária e não tributária, e dá outras providências. Disponível em: <<http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/gac/DOC/DOC000000000154432.PDF>>. Acesso em: 20 out. 2018.

37NATAL. Lei Complementar n.º 152, de 28 de julho de 2015. Estabelece novos critérios para a inscrição e cobrança administrativa e judicial dos créditos tributários e não tributários do Município de Natal, autoriza a desistência de ações judiciais, dispõe sobre reconhecimento administrativo de prescrição, disciplina a destinação da verba honorária, e dá outras providências. Natal, RN, jul. 2015. Disponível em: <[http://portal.natal.rn.gov.br/\\_anexos/publicacao/legislacao/LeiComplementar\\_20150730\\_152\\_.pdf](http://portal.natal.rn.gov.br/_anexos/publicacao/legislacao/LeiComplementar_20150730_152_.pdf)>. Acesso em: 25 maio 2018.

pelo valor ínfimo – R\$ 1.500,00 é muito pouco (o Estado do RN estipula em R\$ 5.000,00), menor até do que os 2.000,00 reais mínimos previstos no art. 3º da referida lei, além de ser muito aquém do estipulado como custo processual por parte do estudo realizado pela UFRN – seja pela brecha criada (“cujos valores consolidados e atualizados até a data de formalização do pedido de desistência”), seja pelas inúmeras exceções de aplicação da regra estipuladas nos parágrafos e incisos do dispositivo.

Quanto à brecha citada, ela gera um comportamento nefasto para a Administração Pública. Os procuradores municipais, para não requerer a desistência do feito, simplesmente “esquecem” o processo até o momento em que, mediante os juros de mora, o valor acumulado ultrapasse a quantia estipulada para a desistência, já que o *quantum* deve ser averiguado na data de formalização do pedido de desistência. Isso fomenta a necessidade de despachos deste tipo:

REP: Município de Natal, Município de Natal - Processo: 0807200-06.2015.8.20.5001 - EXECUÇÃO FISCAL - IPTU/Imposto Predial e Territorial Urbano - EXECUTADO: ANNA YOLANDA GALVAO DANTAS - EXEQUENTE: Município de Natal - PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE 3ª Vara de Execução Fiscal Municipal e Tributária da Comarca de Natal Rua Mossoró, 407, Tirol, NATAL - RN - CEP: 59020-085 Processo: 0807200-06.2015.8.20.5001 Ação: EXECUÇÃO FISCAL (1116) EXEQUENTE: MUNICÍPIO DE NATAL EXECUTADO: ANNA YOLANDA GALVAO DANTAS D E S P A C H O **Considerando a inércia do Município do Natal à intimação expedida para informar se o presente feito enquadra-se na hipótese do art. 7º da Lei Complementar 152/2015**, tendo, inclusive, transcorrido mais de 30 (trinta) dias sem manifestação do exequente nos autos, determino a reiteração da intimação do Município do Natal para, no prazo de 05 (cinco) dias, manifestar-se nos autos, requerendo o que entender cabível, com fito de impulsionar o andamento do feito, sob pena de inércia caracterizar abandono processual e implicar na extinção do feito, nos termos do art. 485, III, § 1º do Código de Processo Civil. NATAL/RN, 11 de maio de 2016. KEITY MARA FERREIRA DE SOUZA E SABOYA Juiz(a) de Direito<sup>38</sup>

REP: PGM - MUNICÍPIO DE NATAL - Processo: 0816498-22.2015.8.20.5001- EXECUÇÃO FISCAL - IPTU/ Imposto Predial e Territorial Urbano - EXECUTADO: CARLOS ALBERTO DANTAS - EXEQUENTE: PGM - MUNICÍPIO DE NATAL - PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE 3ª Vara de Execução Fiscal Municipal e Tributária da Comarca de Natal Rua Mossoró, 407, Tirol, NATAL - RN - CEP: 59020-085 Processo: 0816498-22.2015.8.20.5001

---

38TJ-RN. Despacho: Processo: 0807200-06.2015.8.20.5001. Juiz(a): Keity Mara Ferreira de Souza e Saboya. **JusBrasil**, 2016. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/documentos/461214078/andamento-do-processo-n-0835471-5920148205001-execucao-fiscal-taxa-de-coleta-de-lixo-22-05-2017-do-tjrn>>. Acesso em: 20 de out. 2018.

Ação: EXECUÇÃO FISCAL (1116) EXEQUENTE: MUNICÍPIO DE NATAL EXECUTADO: CARLOS ALBERTO DANTAS D E S P A C H O **Considerando a inércia do Município do Natal à intimação expedida para informar se o presente feito enquadra-se na hipótese do art. 7º da Lei Complementar 152/2015**, tendo, inclusive, transcorrido mais de 30 (trinta) dias sem manifestação do exequente nos autos, determino a reiteração da intimação do Município do Natal para, no prazo de 05 (cinco) dias, manifestar se nos autos, requerendo o que entender cabível, com fito de impulsionar o andamento do feito, sob pena de inércia caracterizar abandono processual e implicar na extinção do feito, nos termos do art. 485, III, § 1º do Código de Processo Civil.NATAL/RN, 11 de maio de 2016. KEITY MARA FERREIRA DE SOUZA E SABOYA Juiz(a) de Direito<sup>39</sup>

Concluindo a análise, enquanto o Estado do RN permite, em execuções que possuam um valor entre cinco mil e cinquenta mil reais, havendo tentativa de penhora inexitosa – bloqueio de valores menor do que mil reais, se o valor não corresponder a mais do que cinquenta por cento da dívida a ser cobrada –, requerer a desistência por parte de seus procuradores. Porém, é vetado aos procuradores do Município do Natal requerer a desistência nesse tipo de situação, pois não possui essa possibilidade elencada no texto legislativo.

Ademais, impõe exceções descabidas e omissivas para a desistência processual, como, por exemplo: “os processos em que for verificada a existência de garantia, integral ou parcial, útil à satisfação do crédito” (qual valor seria útil para eles?); “a execução de honorários acima de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais)” – manter uma execução fiscal em andamento por menos de mil reais. Será que vale?; “As execuções fiscais ajuizadas, uma vez constatada a existência de créditos remanescentes decorrentes de pagamentos, parcelamentos não cumpridos ou conversão de depósitos em renda realizados a partir da publicação desta Lei, mesmo que inferiores ao valor mínimo estabelecido no inciso III do artigo 3º, não poderão ser objetos de pedidos de desistência” (ou seja, se há algum pagamento não finalizado, parcelamento etc., mesmo que inferiores ao valor mínimo de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), não poderá ser requerido desistência). Logo, se a pessoa parcelou a conta e o processo foi suspenso e, em seguida, a pessoa deixa de pagar a conta faltando uma parcela para acabar a dívida, essa parcela, que poderia corresponder a menos de sessenta reais, o Município **não** poderá requerer a suspensão do feito, prologando o processo somente para recuperar os sessenta reais devidos, o que demonstra, por si só, o absurdo desta exceção.

39TJ-RN. Despacho: Processo: 0816498-22.2015.8.20.5001. Juiz(a): Keity Mara Ferreira de Souza e Saboya. **JusBrasil**, 2016. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/documentos/461214078/andamento-do-processo-n-0835471-5920148205001-execucao-fiscal-taxa-de-coleta-de-lixo-22-05-2017-do-tjrn>>. Acesso em: 20 out. 2018.

É curioso notar que neste ponto, a lei faz referência ao mínimo citado no inciso III, do art. 3º, e não ao valor estipulado no *caput* deste artigo (7º), caindo exatamente na crítica feita acima por nós ao comentar o quão ínfimo seria esse valor.

### 3.3 Propostas modificativas e suas consequências

Diante de todos os erros apontados, o que pode ser feito para melhorar a execução fiscal do município do Natal e, até mesmo do próprio Estado do Rio Grande do Norte, tendo em vista a similitude das legislações específicas?

Além dos pontos já apontados durante todo o trabalho, como falhas tanto na legislação quanto na própria estrutura da Administração brasileira, podemos visualizar outras soluções, de forma a aprofundar alternativas previstas na legislação supramencionada, criando novos mecanismos de recuperação de crédito.

Em estudo elaborado na Câmara dos Deputados sobre o tema, denominado “Execução Fiscal: Eficiência e Experiência Comparada”<sup>40</sup>, o autor realizou uma investigação entre diversos países (França, Alemanha, EUA, Chile, México e Argentina), a fim de detectar melhorias para o nosso modelo de arrecadação de tributos.

Foi constatado por parte do autor que, dentre os países analisados, nenhum possui modelo igual ao nosso de execução fiscal. Todos eles dão preferência à resolução das cobranças de crédito tributário pela via administrativa, constituindo tribunais na esfera administrativa dedicados a lidar com a temática. Alguns estruturam outras instituições, como defensoria pública exclusiva para a lide fiscal. Três países utilizaram o judiciário somente em casos de embargos à execução administrativa ou quando buscam contestar algum erro ocorrido durante a execução administrativa. Houve um país (Chile) que utiliza *call centers* para cobrar dívidas de pequena monta.

Como sugestão para melhoria do nosso sistema de tributação, o autor<sup>41</sup> sugere o modelo semelhante ao chileno. Nesse modelo, a cobrança é executada no âmbito da própria

40SILVA, Jules Michelet Pereira Queiroz. EXECUÇÃO FISCAL: EFICIÊNCIA E EXPERIÊNCIA COMPARADA. **Câmara dos Deputados**, Brasília, jul. 2016. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema20/2016\\_12023\\_execucao-fiscal-eficiencia-e-experiencia-comparada\\_jules-michelet](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema20/2016_12023_execucao-fiscal-eficiencia-e-experiencia-comparada_jules-michelet)>. Acesso em: 20 out. 2018.

41SILVA, Jules Michelet Pereira Queiroz. EXECUÇÃO FISCAL: EFICIÊNCIA E EXPERIÊNCIA COMPARADA. **Câmara dos Deputados**, Brasília, jul. 2016. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema20/2016\\_12023\\_execucao-fiscal-eficiencia-e-experiencia-comparada\\_jules-michelet](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema20/2016_12023_execucao-fiscal-eficiencia-e-experiencia-comparada_jules-michelet)>. Acesso em: 20 out. 2018. p. 19.

Administração Tributária, sendo realizados os atos de busca de bens, penhora e expropriação, ocorrendo a judicialização apenas quando há impugnação do contribuinte à conduta do órgão exequente. Tendo em vista que uma porcentagem mínima dos contribuintes impugna uma execução, isso esvaziaria o judiciário.

Outra sugestão é o estabelecimento de metas de arrecadação pelos órgãos de cobrança. Segundo o autor<sup>42</sup>:

Viu-se em países como França e Chile um acompanhamento metódico dos órgãos de fiscalização (como a Corte de Contas francesa) sobre a efetividade da cobrança fiscal com base em metas anteriormente estabelecidas. A fixação de metas permite analisar com clareza as deficiências do sistema de cobrança e, com base nessa análise, aprimorá-lo. Hoje, no Brasil, não há metas de arrecadação, mas meramente estimativas. É certo que a frustração das estimativas tem muito de frustração quanto ao desempenho econômico do país. Entretanto, a ausência de metas “diluiu” no desempenho econômico do país ineficiências patentes nos sistemas de arrecadação. Na verdade, sequer permite que essas deficiências sejam discutidas.

Ou seja, seria interessante a criação de um órgão assessor no âmbito federal, de modo a auxiliar no gerenciamento das execuções fiscais da nação, ajudando na criação e implementação de sistemas para unificar, interligar e agilizar o processo de cobrança das dívidas ativas entre os três entes federativos, mediante um “pacto federativo” em prol do incremento da eficiência na Administração Pública.

Vale ressaltar o entendimento do Estado francês perante as ações de execução fiscal, que, conforme citação do autor:<sup>43</sup>

No caso da execução fiscal (contentieux du recouvrement forcé), Collet (2013, p. 161) salienta que a Administração Fiscal não é um credor ordinário, de modo que não precisa recorrer à jurisdição judiciária para cobrar seus débitos, pois o ato de imposição fiscal é autoexecutório. Portanto, observa-se na França um procedimento de cobrança inteiramente administrativo.

---

42SILVA, Jules Michelet Pereira Queiroz. EXECUÇÃO FISCAL: EFICIÊNCIA E EXPERIÊNCIA COMPARADA. **Câmara dos Deputados**, Brasília, jul. 2016. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema20/2016\\_12023\\_execucao-fiscal-eficiencia-e-experiencia-comparada\\_jules-michelet](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema20/2016_12023_execucao-fiscal-eficiencia-e-experiencia-comparada_jules-michelet)>. Acesso em: 20 out. 2018. p. 21.

43SILVA, Jules Michelet Pereira Queiroz. EXECUÇÃO FISCAL: EFICIÊNCIA E EXPERIÊNCIA COMPARADA. **Câmara dos Deputados**, Brasília, jul. 2016. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema20/2016\\_12023\\_execucao-fiscal-eficiencia-e-experiencia-comparada\\_jules-michelet](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema20/2016_12023_execucao-fiscal-eficiencia-e-experiencia-comparada_jules-michelet)>. Acesso em: 20 out. 2018. p. 11.

Por fim, como dito no tópico anterior, além dessas sugestões, as diversas medidas já previstas na Lei Complementar Municipal nº 152/2015, como a terceirização da cobrança para empresas privadas, a utilização do protesto de dívida ativa, a realização de conciliações, parcelamentos etc., deveriam ser medidas obrigatórias a serem tomadas antes de se executar judicialmente a dívida ativa.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente artigo surgiu de uma inquietação do autor diante dos problemas enfrentados no dia a dia em uma vara de execução fiscal do Estado do Rio Grande do Norte. Observando os problemas rotineiros enfrentados, especialmente junto à execução fiscal municipal, verificou-se a possibilidade de melhoria legislativa e, quiçá, procedimental, a respeito do tema.

A partir disso, foi empreendido um estudo sobre o tema para verificar as ações tomadas pelo poder público a fim de solucionar esse entrave à Administração Pública e as possíveis críticas e soluções a respeito do assunto em tela já ventiladas.

Na primeira parte do estudo, buscou-se introduzir a problemática por meio da abordagem de conceitos e princípios-chave para a sua compreensão, além de uma breve análise da história tributária brasileira, de modo a construir a base de sustentação da investigação a ser empreendida. Foi possível vislumbrar que o problema local se reflete na própria nação, de modo que não há como dissociar o obstáculo existente no âmbito municipal das outras esferas administrativas, como a estadual e federal. Dessa maneira, foi possível visualizar a disfunção executória de forma sistemática, adquirindo uma noção aprofundada da questão.

Isso fomentou a segunda etapa, na qual escrutinou-se o objeto de forma específica, a Lei Complementar Municipal nº 152/2015. Percebeu-se que já existia, de forma pública e notória, uma contrariedade do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte perante a formatação da legislação e as consequências evidenciadas. Contrariedade essa que obteve alcance nacional, sendo a legislação contestada inclusive pela corregedora nacional de justiça da época.<sup>44</sup>

---

44TRIBUNA DO NORTE. **PGM defende manutenção de lei.** Disponível em: <<http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/pgm-defende-manutena-a-o-de-lei/327929>>. Acesso em: 11 maio 2018.

Observando, pela vivência prática, que o procedimento de recuperação de créditos tributários pela via judicial era ineficaz, e que a legislação estadual a respeito do tema era melhor otimizada para o enfrentamento da questão, buscou-se evidenciar isso e, ao mesmo tempo, aprimorar a legislação municipal em vigor, através do método comparativo entre as legislações das esferas municipal e estadual. Além disso, por intermédio dos métodos de pesquisa já citados, foi trazido à luz um estudo já existente sobre o assunto, por órgão oficial, inclusive, revelando o abismo existente entre países mais desenvolvidos (outros nem tanto) e o Brasil, a respeito da forma como se lida com a cobrança de créditos tributários.

Tornou-se claro que a fórmula brasileira é dispendiosa, morosa e, por que não dizer, inconstitucional. Em tempos de crise econômica evidenciada pelo exagero do Estado de Bem-Estar Social, urge a tomada de medidas que possam aumentar a eficiência e, conseqüentemente, a produtividade do Estado brasileiro, fazendo mais com menos, de forma a se evitar o desperdício de recursos sempre escassos. A situação é tão catastrófica que, em um Estado falido como o Rio Grande do Norte, com rombo bilionário nas contas públicas, o Poder Judiciário do RN gasta mais de trinta e seis milhões de reais<sup>45</sup> para executar judicialmente os devedores do fisco.

Por fim, recomendou-se a transformação das medidas tidas como alternativas para a resolução da lide tributária em obrigatórias, tornando a execução judicial a verdadeira via alternativa. Também se recomendou ao Poder Legislativo aumentar o teto de utilização obrigatória da ação de execução fiscal mais condizente com o estudo citado realizado pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, por solicitação do próprio TJ-RN, sem que isso implique em renúncia de receita, já que os meios administrativos podem ser utilizados. Ainda há outras melhorias pontuais, como a remoção de exceções à regra absurdas e a imposição aos procuradores de requerer a desistência de ações já em trâmite que não possuam viabilidade econômica para existir.

Todas essas modificações na legislação auxiliarão em muito na melhoria do procedimento de recuperação do crédito tributário no Município do Natal e na economia de recursos públicos. Mas a grande modificação fica a cargo do Poder Executivo, mediante uma completa mudança de paradigma por parte da Administração Pública, deslocando da esfera judiciária para a esfera administrativa a referida cobrança.

---

45TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO NORTE. **Estudo da UFRN revela custo de R\$ 36 milhões para cobrança de dívidas fiscais na justiça potiguar.** Disponível em: <<http://www.tjrn.jus.br/index.php/comunicacao/noticias/12463-estudo-da-ufrn-revela-custo-de-r-36-milhoes-para-cobranca-de-dividas-fiscais-na-justica-potiguar>>. Acesso em: 21 maio 2018.

Este artigo não tem como objetivo fornecer uma solução definitiva para o caso, devido às inúmeras limitações a essa empreitada, estando aberto a outras sugestões e críticas para o aperfeiçoamento do sistema tributário brasileiro.

## 5 REFERÊNCIAS

AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 12. ed. rev. e atual, São Paulo: Saraiva, 2006.

BARROS, Fernanda Monteleone. **A evolução das obrigações tributárias nas constituições brasileiras e os reflexos no atual regime tributário de energia elétrica**. 2012. 49 f. Monografia (Especialização) - Curso de Direito da Regulação, Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP, Brasília, 2012, p. 6-7. Disponível em: <[http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/243/Monografia\\_Fernanda%20Monteleone%20Barros.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/243/Monografia_Fernanda%20Monteleone%20Barros.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em: 17 maio 2018.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. [S. l.]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172.htm)>. Acesso em: 25 maio 2018.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm)>. Acesso em: 17 maio 2018.

BRASIL. Lei nº 13.105. Código de Processo Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)>. Acesso em: 17 maio 2018.

BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. Recurso Especial nº 1.409.973. Relator: Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE. São Paulo, SP, 19 de novembro de 2013. **Diário de Justiça Eletrônico**. São Paulo, 25 nov. 2013. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/68032190/stj-25-03-2014-pg-2853>> e <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/66184932/stj-11-02-2014-pg-5704>>. Acesso em: 22 maio 2018.

BRASIL. Trt 17ª Região. Apelação nº 0092700-17.2005.5.17.0003. Agravante: União (Fazenda Nacional). Agravado: Manoel Francisco de Paula. Relator: Desembargador Lino Faria Petelinkar. Vitória, ES de 2011. **Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho**. Disponível em: <<https://trt-17.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/419591526/agravo-de-peticao-ap-927001720055170003>>. Acesso em: 17 maio 2018.

DIDIER JR, Fredie. **Curso de direito processual civil**. 17. ed. Salvador: Juspodivm, 2015. p. 99-102.

FERREIRA, Benedito. **A história da tributação no Brasil**: causas e efeitos. Brasília: Câmara do Senado, 1986.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

HINRICHS, Harley H. **Teoria geral da mudança na estrutura tributária durante o desenvolvimento econômico**, Rio de Janeiro: Secretaria da Receita Federal, 1972 apud BARROS, Fernanda Monteleone. **A evolução das obrigações tributárias nas constituições brasileiras e os reflexos no atual regime tributário de energia elétrica**. 2012. 49 f. Monografia (Especialização) - Curso de Direito da Regulação, Instituto Brasiliense de Direito Público - Idp, Brasília, 2012, p. 6-7. Disponível em: <[http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/243/Monografia\\_Fernanda%20Monteleone%20Barros.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/243/Monografia_Fernanda%20Monteleone%20Barros.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em: 17 maio 2018.

MORE: Mecanismo online para referências, versão 2.0. Florianópolis: UFSC Rexlab, 2013. Disponível em: < <http://www.more.ufsc.br/> > . Acesso em: 06 de novembro de 2018.

NATAL. Lei Complementar n.º 152, de 28 de julho de 2015. Estabelece novos critérios para a inscrição e cobrança administrativa e judicial dos créditos tributários e não tributários do Município de Natal, autoriza a desistência de ações judiciais, dispõe sobre reconhecimento administrativo de prescrição, disciplina a destinação da verba honorária, e dá outras providências. Natal, RN, jul. 2015. Disponível em: <[http://portal.natal.rn.gov.br/\\_anexos/publicacao/legislacao/LeiComplementar\\_20150730\\_152\\_.pdf](http://portal.natal.rn.gov.br/_anexos/publicacao/legislacao/LeiComplementar_20150730_152_.pdf)>. Acesso em: 25 maio 2018.

NOMINUTO.COM. **Vereadores aprovam emendas que alteram cobrança de IPTU**. Disponível em: <<https://nominuto.com/noticias/natal/vereadores-aprovam-emendas-que-alteram-cobranca-de-iptu/127188>>. Acesso em: 25 maio 2018.

Portal CNJ. **Justiça em Números 2018**: ano-base 2017. Disponível em: <<http://www.cnj.br/files/conteudo/arquivo/2018/08/44b7368ec6f888b383f6c3de40c32167.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2018.

Portal CNJ. **Justiça em números 2017**: ano-base 2016. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/12/b60a659e5d5cb79337945c1dd137496c.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2018.

RIO GRANDE DO NORTE. Decreto do Estado do Rio Grande do Norte n.º 27.130, de 14 de julho de 2017. Regulamenta o art. 23 da Lei Estadual n.º 6.992, de 10 de janeiro de 1997, que dispõe sobre a inscrição em Dívida Ativa e cobrança de créditos de natureza tributária e não tributária, e dá outras providências. Disponível em: <<http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/gac/DOC/DOC00000000154432.PDF>>. Acesso em: 20 out. 2018.

SILVA, José Afonso da. **Comentários contextual à constituição**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, Jules Michelet Pereira Queiroz. EXECUÇÃO FISCAL: EFICIÊNCIA E EXPERIÊNCIA COMPARADA. **Câmara dos Deputados**, Brasília, jul. 2016. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema20/2016\\_12023\\_execucao-fiscal-eficiencia-e-experiencia-comparada\\_jules-michelet](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema20/2016_12023_execucao-fiscal-eficiencia-e-experiencia-comparada_jules-michelet)>. Acesso em: 20 out. 2018.

SILVA, Saulo Medeiros da Costa; MOURA, Arthur Cesar de (Org.). **Curso avançado de direito tributário municipal**: constituição e normas gerais de direito tributário aplicadas ao município. Campina Grande: Eduepb, 2016.

TJ-RN. Despacho: Processo: 0807200-06.2015.8.20.5001. Juiz(a): Keity Mara Ferreira de Souza e Saboya. **JusBrasil**, 2016. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/documentos/461214078/andamento-do-processo-n-0835471-5920148205001-execucao-fiscal-taxa-de-coleta-de-lixo-22-05-2017-do-tjrn>>. Acesso em: 20 de out. 2018.

TJ-RN. Despacho: Processo: 0816498-22.2015.8.20.5001. Juiz(a): Keity Mara Ferreira de Souza e Saboya. **JusBrasil**, 2016. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/documentos/461214078/andamento-do-processo-n-0835471-5920148205001-execucao-fiscal-taxa-de-coleta-de-lixo-22-05-2017-do-tjrn>>. Acesso em: 20 out. 2018.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO NORTE. **Estudo da UFRN revela custo de R\$ 36 milhões para cobrança de dívidas fiscais na justiça potiguar**. Disponível em: <<http://www.tjrn.jus.br/index.php/comunicacao/noticias/12463-estudo-da-ufrn-revela-custo-de-r-36-milhoes-para-cobranca-de-dividas-fiscais-na-justica-potiguar>>. Acesso em: 21 maio 2018.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO NORTE. **TJRN propõe mudança de lei para ajuizamento de ações de execução fiscal em Natal**. 13 de jul. de 2017. Disponível em: <<http://www.tjrn.jus.br/index.php/comunicacao/noticias/12460-tjrn-propoe-mudanca-de-lei-para-cobranca-de-processos-deexecucao-fiscal-em-natal>>. Acesso em: 11 maio 2018.

TRIBUNA DO NORTE. **PGM defende manutenção de lei**. 24 de out. 2015. Disponível em: <<http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/pgm-defende-manutena-a-o-de-lei/327929>>. Acesso em: 11 maio 2018.

ANEXO A – Lei Complementar n.º 152, do Município de Natal.

**LEI COMPLEMENTAR N.º 152 DE 28 DE JULHO DE 2015**

Estabelece novos critérios para a inscrição e cobrança administrativa e judicial dos créditos tributários e não tributários do Município de Natal, autoriza a desistência de ações judiciais, dispõe sobre reconhecimento administrativo de prescrição, disciplina a destinação da verba honorária, e dá outras providências.

**O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE NATAL**, no uso de suas atribuições legais consignadas no art. 55 da Lei Orgânica do Município do Natal:

Faço saber que a Câmara Municipal de Natal aprovou e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

**Art. 1º** - Esta Lei Complementar estabelece procedimentos tendentes à inscrição e cobrança judicial e administrativa de créditos tributários e não tributários municipais, observados os critérios de eficiência administrativa e dos custos de administração e cobrança, além de normatizar a percepção dos honorários advocatícios.

**Art. 2º** - Compete à Procuradoria do Município do Natal a cobrança judicial e extrajudicial de tais créditos, bem como a gestão da Dívida Ativa da Fazenda Pública Municipal, cabendo à Secretaria Municipal de Tributação a inscrição dos créditos tributários e não tributários em Dívida Ativa.

**Art. 3º** - Não serão ajuizadas execuções fiscais quando o débito consolidado a ajuizar for igual ou inferior aos seguintes limites:

- I - R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) em se tratando de crédito relativo ao Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), constituído através de auto de infração;
- II - R\$ 3.000,00 (três mil reais) em se tratando de crédito decorrente de multa tributária por descumprimento de obrigação de natureza acessória;
- III - R\$ 2.000,00 (dois mil reais) no caso de demais débitos.

§1º. Os limites previstos neste artigo não se aplicam:

- a) aos casos tipificados como crime contra a ordem tributária consoante previsão em lei específica;
- b) aos casos de substituição e retenção tributárias;
- c) às multas não tributárias aplicadas pelos órgãos de fiscalização;

§2º. O valor consolidado a que se referem os incisos deste artigo é o resultante da atualização do respectivo crédito tributário ou não tributário originário, mais os encargos e os acréscimos legais ou contratuais vencidos até a data da apuração.

§3º. Para fins de observância dos limites mínimos acima estabelecidos, poderão ser reunidos diversos créditos em um único processo judicial, desde que observados os seguintes critérios, concomitantemente:

- a) lançamento em face do mesmo sujeito passivo;
- b) constatação, pela Procuradoria Geral do Município, de que existe compatibilidade procedimental, eficiência, economicidade e praticidade na unificação da cobrança.

§ 4º. O limite estabelecido no inciso I do *caput* deste artigo não se aplica ao crédito decorrente de Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN, declarado espontaneamente pelo contribuinte e não pago, sujeitando-se a cobrança judicial ao valor mínimo estabelecido no inciso III do *caput* deste artigo.

**Art. 4º** - As Certidões da Dívida Ativa Tributária e Não Tributária poderão ser objetos de cobrança administrativa, incluindo-se o protesto, por parte da Procuradoria Geral do Município, além da inscrição do devedor no Cadastro Municipal de Inadimplentes, ou em qualquer cadastro informativo, público ou privado de proteção ao crédito, na forma e para os fins previstos na legislação pertinente.

§1º. O protesto será efetivado nos termos da Lei Federal n.º 9.492, de 10 de setembro de 1997, com as alterações posteriores e de acordo com os critérios e procedimentos estabelecidos em regulamento.

§2º. Os efeitos do protesto de que trata o *caput* deste artigo alcançarão os responsáveis tributários, cujos nomes constem nas Certidões de Dívida Ativa.

§3º. A Procuradoria Geral do Município poderá firmar convênios com os respectivos Tribunais, serventias extrajudiciais ou entidades correlatas, para a realização dos protestos de que trata este artigo.

§4º. A Procuradoria Geral do Município não poderá inscrever nos cadastros privados de proteção ao crédito, os créditos tributários de natureza imobiliária cujo valor consolidado da dívida não ultrapasse R\$ 1.500,00 (hum mil e quinhentos reais).

**Art. 5º** - O Município do Natal poderá contratar serviços de instituição financeira oficial pública para a realização de atos que viabilizem a satisfação amigável de créditos inscritos.

§1º. Nos termos convencionados com a instituição financeira, a Procuradoria Geral do Município:

- I - orientará a instituição financeira sobre a legislação tributária aplicável ao tributo objeto de satisfação amigável;
- II- delimitará os atos de cobrança amigável a serem realizados pela instituição financeira;

III- fixará o prazo que a instituição financeira terá para obter êxito na satisfação amigável do crédito inscrito, antes do ajuizamento da ação de execução fiscal, quando for o caso; e

§2º Ato conjunto do Prefeito Municipal e Procurador Geral do Município:

I - fixará a remuneração por resultado devida à instituição financeira; e

II- determinará os créditos que podem ser objeto do disposto no *caput* deste artigo, inclusive estabelecendo alçadas de valor.

§3º A contratação prevista neste artigo, far-se-á nos termos da legislação federal em vigor.

**Art. 6º** - A Procuradoria Geral do Município poderá, ainda, celebrar convênios com pessoas jurídicas de direito público ou privadas, que possibilitem o intercâmbio de informações, integração de base de dados ou acesso a informações de natureza fiscal dos contribuintes inscritos na Dívida Ativa Municipal, resguardado o devido sigilo das informações.

**Art. 7º** - O Procurador Municipal deverá requerer a desistência das execuções fiscais ajuizadas até a data da publicação desta Lei, cujos valores consolidados e atualizados até a data de formalização do pedido de desistência, sejam iguais ou inferiores a R\$ 1.500,00 (hum mil e quinhentos reais).

§1º. Excluem-se das disposições do *caput* deste artigo:

- a) os créditos tributários e não tributários que forem objeto de ações embargadas ou qualquer outra forma de defesa, salvo se o executado manifestar em Juízo sua concordância com a extinção do feito, sem quaisquer ônus para o Município do Natal;
- b) os créditos de natureza imobiliária, se o devedor possuir mais de um imóvel cadastrado perante à SEMUT, com débitos inscritos e ajuizados;
- c) os processos em que for verificada a existência de garantia, integral ou parcial, útil à satisfação do crédito;
- d) a execução de honorários acima de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais);
- e) os casos tipificados como crime, consoante previsão em lei específica.

§2º. As execuções fiscais ajuizadas, uma vez constatada a existência de créditos remanescentes decorrentes de pagamentos, parcelamentos não cumpridos ou conversão de depósitos em renda realizados a partir da publicação desta Lei, mesmo que inferiores ao valor mínimo estabelecido no inciso III do artigo 3º, não poderão ser objetos de pedidos de desistência.

**Art. 8º** - O Procurador Municipal deverá ainda, requerer a desistência das execuções fiscais nos seguintes casos:

- I - quando a ação estiver sobrestada, com base no artigo 40 da Lei n.º 6.830/80, há mais de 05 (cinco) anos;
- II- quando se tratar de crédito ajuizado em face de devedor não identificado através do Cadastro Nacional de Pessoas Físicas ou Jurídicas, desde que não fornecido pela Secretaria Municipal de Tributação – SEMUT os dados corretos para identificação do contribuinte devedor, em prazo não inferior a 30 (trinta) dias, assinalado pelo procurador municipal.

**Parágrafo único.** Nas hipóteses dos incisos I e II deste artigo, após a extinção da ação, se procederá a baixa administrativa do respectivo crédito.

**Art. 9º** - O Procurador Municipal poderá reconhecer, *ex officio*, a prescrição de créditos já ajuizados, nos seguintes casos:

- I- créditos tributários e não tributários ajuizados fora do prazo quinquenal;
- II- ações suspensas ou arquivadas há mais de 05 (cinco) anos com base no art. 40 da Lei de Execuções Fiscais (Lei.6.830/80);
- III- ações ajuizadas anteriormente à Lei Complementar Federal nº 118/05, cujas citações não tenham sido efetivadas por culpa do Município;
- IV- ações extintas sem resolução do mérito, quando, por qualquer motivo, não for possível o reajuizamento;

§1º. Verificada a ocorrência da prescrição, nos termos dos incisos deste artigo, o Procurador, suscitará, através de despacho a ser corroborado pela Chefia imediata, a baixa do crédito com o consequente pedido de extinção do processo judicial ou a desistência de recursos já interpostos.

§2º. Fica o Secretário Municipal de Tributação autorizado a reconhecer, de ofício e em caráter geral, a prescrição dos créditos tributários lançados de ofício e créditos não tributários, ainda não inscritos em Dívida Ativa ou que estejam inscritos e não ajuizados, inclusive com os acréscimos referentes aos respectivos honorários.

§3º. O Secretário Municipal de Tributação regulamentará, por meio de Portaria, o procedimento a ser adotado nos casos de reconhecimento, de ofício, da prescrição.

**Art. 10** - Nos executivos fiscais, cujos feitos forem submetidos à conciliação, o Procurador Municipal dispensará os honorários advocatícios, se comprovado que o devedor possui um único imóvel, sujeito à redução da base de cálculo, nos termos previstos no artigo 23, § 2º, incisos I a III, da Lei Municipal n.º 3.882/89.

**Art. 11** - Os honorários advocatícios devidos nas causas e procedimentos de que participem o Município de Natal, inclusive aqueles decorrentes de acordos, constituem verbas de natureza privada, nos termos da legislação federal, e destinam-se aos Procuradores do Município do Natal, integrantes da carreira regulamentada pela Lei Complementar Municipal n.º 2/1991 e que possuam atuação judicial e extrajudicial efetiva no referido órgão procuratório.

§1º. O direito de que trata o *caput* deste artigo estende-se aos Procuradores que atuarem na defesa das pessoas jurídicas integrantes da Administração Indireta, mediante autorização legal.

§2º. A verba honorária de que trata este artigo estende-se aos Procuradores Aposentados e pensionistas pelo prazo de 04 (quatro) anos, retroagindo o termo inicial da contagem deste prazo à data da publicação do ato de aposentadoria. Decorrido tal prazo, os aposentados e

pensionistas terão direito a 50% (cinquenta por cento) da verba honorária que vinham percebendo, por mais quatro anos, cessando-se automaticamente após este prazo.

§3º. Compete ao Procurador Geral do Município, o gerenciamento dos valores arrecadados a esse título, devendo ser repassados aos procuradores indicados neste artigo, mediante rateio consoante dispõe o *caput* e o parágrafo segundo deste artigo, após o seu recolhimento em conta específica do Fundo de Aperfeiçoamento e Estudos Funcionais da Procuradoria Geral do Município do Natal-FEAF.

§4º. O rateio dos honorários advocatícios, nos moldes previstos neste artigo, somente produzirá seus efeitos legais sobre os valores arrecadados, a partir de janeiro do próximo exercício financeiro.

§5º. Os honorários advocatícios de que trata o *caput* deste artigo integram a remuneração do Procurador do Município, não podendo ultrapassar o teto remuneratório estabelecido pelo art. 37, XI da Constituição Federal.

§6º. Toda a receita proveniente dos honorários advocatícios será arrecada diretamente em conta específica do Fundo de Aperfeiçoamento e Estudos Funcionais da Procuradoria Geral do Município de Natal – FEAF, sendo que ao final de cada exercício financeiro, o excesso dos honorários advocatícios, após destinação prevista nesta Lei, será utilizada a razão de 50% (cinquenta por cento) para custeio das atividades de administração, fiscalização, cobrança do crédito tributário, aperfeiçoamento funcional e investimento da Procuradoria Geral do Município, e 50% (cinquenta por cento) destinado à Construção da sede própria do citado Órgão Procuratório, após a conclusão da obra da sede da Procuradoria Geral do Município – PGM, os 50% (cinquenta por cento) serão destinados à fonte 111.

§7º. Ao final de cada mês, a Procuradoria Geral do Município fará publicar no Portal da Transparência do Poder Executivo a receita e as despesas do Fundo de Aperfeiçoamento e Estudos Funcionais da Procuradoria Geral do Município de Natal – FEAF e enviado a

cada mês à Câmara Municipal de Natal Prestação de Contas das Receitas e Despesa do FEAF.

**Art. 12** - Nas execuções fiscais em que houver designação de hasta pública, somente será admitida na via administrativa, o pagamento integral do crédito tributário e, desde que o mesmo seja realizado no prazo não inferior a 05 (cinco) dias úteis, anteriores à data do leilão.

**Art. 13** - Todos os valores mencionados nesta Lei Complementar são atualizados monetariamente, na forma prevista no artigo 172 da Lei Municipal n.º 3.882/89, com as alterações posteriores.

**Art. 14** - Não serão restituídas, no todo ou em parte, quaisquer importâncias pagas pelo contribuinte anteriormente à vigência desta Lei Complementar, em razão dos procedimentos administrativos e judiciais fixados neste instrumento.

**Art. 15** - Fica o Procurador Chefe da Especializada autorizado, mediante prévio, expresse e motivado consentimento do Procurador Geral ou do Procurador Geral Adjunto, a realizar acordos judiciais no importe de até R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) por ação.

**Parágrafo único.** Nas ações cujos valores sejam acima de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), fica o Procurador Geral do Município, com previa autorização do Prefeito, a realizar acordos judiciais.

**Art. 16** - Fica o Poder Executivo autorizado, mediante manifestação prévia expressa e motivada da Procuradoria Geral do Município, expedir decreto, elevando os valores estabelecidos na presente Lei, de modo a autorizar o não ajuizamento, a desistência e a extinção das execuções fiscais pela Procuradoria Geral do Município, bem como a expedir as demais normas necessárias à execução da presente Lei Complementar.

**Art. 17** - Fica alterada a denominação do Fundo de Aperfeiçoamento e Estudos Funcionais da Procuradoria Geral do Município de Natal – FEAF para *Fundo de Desenvolvimento e Reestruturação da Procuradoria Geral do Município de Natal – FDR*.

**Parágrafo único.** O Procurador Geral é o gestor do *Fundo de Desenvolvimento e Reestruturação da Procuradoria Geral do Município de Natal – FDR*.

**Art. 18** - A Secretaria Municipal de Tributação – SEMUT deverá desenvolver uma política de educação fiscal para o contribuinte que promova:

- I- a conscientização do contribuinte sobre a importância da regularidade e pontualidade no cumprimento de suas obrigações tributárias para os fins de manutenção e desenvolvimento dos serviços públicos municipais;
- II- a informação aos contribuintes sobre benefícios na redução dos custos dos créditos fiscais, quando o pagamento for efetuado antes da inscrição dos créditos em dívida ativa.

**Art. 19** - Com vistas a minimizar a Dívida Ativa, fica o Poder Executivo Municipal autorizado a desenvolver políticas universais de incentivo fiscal com a finalidade de promover a arrecadação de adimplemento voluntário pelo contribuinte.

**Art. 20** - Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Palácio Felipe Camarão, em Natal/RN, 28 de julho de 2015.

Carlos Eduardo Nunes Alves  
Prefeito

ANEXO B – Decreto do Estado do Rio Grande do Norte n.º 27.130.

DECRETO N° 27.130, DE 14 DE JULHO DE 2017.

*Regulamenta o art. 23 da Lei Estadual n° 6.992, de 10 de janeiro de 1997, que dispõe sobre a inscrição em Dívida Ativa e cobrança de créditos de natureza tributária e não tributária, e dá outras providências.*

**O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**, no uso das atribuições que lhe confere o art. 64, V, da Constituição Estadual, e com fundamento no art. 23 da Lei Estadual n° 6.992, de 10 de janeiro de 1997,

**DECRETA:**

Art. 1º Não serão ajuizadas execuções fiscais de créditos tributários e não tributários inscritos em Dívida Ativa cujo valor consolidado seja igual ou inferior aos seguintes limites:

I - para créditos tributários relativos a Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e multas previstas na Lei Estadual n° 6.968, de 30 de dezembro de 1996, o valor de R\$ 16.000,00 (dezesesseis mil reais);

II- para outros créditos tributários e os não tributários, o valor de R\$ 10.700,00 (dez mil e setecentos reais).

§ 1º Entende-se por valor consolidado o resultante do somatório dos créditos inscritos em desfavor de um mesmo devedor, devidamente atualizados.

§ 2º Os valores constantes dos incisos I e II do **caput** serão atualizados em 31 de janeiro de cada ano, com base na variação do IPCA-E ou, se extinto, outro índice de correção que vier a substituí-lo.

Art. 2º A Procuradoria-Geral do Estado (PGE) fica autorizada a apresentar pedido de desistência das execuções fiscais já ajuizadas cujo valor do crédito tributário ou não tributário exequendo seja equivalente ou inferior a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), exceto se presentes quaisquer das seguintes hipóteses:

- I - a execução fiscal estiver embargada;
- II- a execução fiscal estiver garantida por qualquer meio;
- III- o crédito exequendo estiver com a exigibilidade suspensa.

Parágrafo único. A autorização para desistência de execuções fiscais a que se refere o **caput** estende-se para os processos cujo valor do crédito tributário ou não tributário exequendo seja superior a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), mas equivalente ou inferior aos limites previstos nos incisos I e II do art. 1º, desde que o(s) executado(s) ainda não tenha(m) sido citado(s).

Art. 3º A PGE fica autorizada a pleitear, com base no art. 40 da Lei Federal nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, a suspensão das execuções fiscais ajuizadas até 31 de dezembro de 2014, quando o valor consolidado do crédito tributário ou não tributário exequendo for superior a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), mas equivalente ou inferior a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), desde que já tenha sido promovida a citação do(s) executado(s) e tentada, sem êxito, penhora eletrônica de numerário, exceto se presentes uma das seguintes hipóteses.

- I - a execução fiscal estiver embargada;
- II- a execução fiscal estiver garantida por qualquer meio;
- III- o crédito exequendo estiver com a exigibilidade suspensa.

§ 1º Equipara-se à penhora eletrônica inexitosa, para fins de aplicabilidade do previsto no **caput**, aquela em que tenha sido bloqueado valor inferior a R\$ 1.000,00 (mil reais), salvo se corresponder a, pelo menos, 50% (cinquenta por cento) do valor do crédito exequendo.

§ 2º Para aferição dos valores a que se reporta o **caput**, a PGE deverá confirmar, com base no sistema de controle da Dívida Ativa, se existem outras execuções já ajuizadas contra o mesmo devedor, hipótese em que requererá ao juízo competente a reunião de processos quando verificar que se encontram na mesma fase e que o somatório dos créditos exequendos devidamente atualizados supere o limite de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).

§ 3º Se constatado que não é processualmente viável a reunião de execuções fiscais para atingir o limite previsto neste artigo, fica a PGE autorizada a pleitear a suspensão da execução fiscal.

Art. 4º Requerida a suspensão da execução fiscal, nos termos do art. 40 da Lei Federal nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, o Procurador do Estado determinará o registro da informação no módulo de controle da prescrição intercorrente do SITAD (sistema de controle da Dívida Ativa), com anotação da data do pedido de suspensão, independentemente de intimação do despacho que deferiu o pedido.

Parágrafo único. Em caso de suspensão da execução fiscal sem requerimento prévio do Procurador do Estado e não sendo caso de prosseguimento da cobrança, a determinação para registro no módulo de controle da prescrição intercorrente do SITAD deverá considerar a data da ciência do despacho de suspensão.

Art. 5º O disposto nos arts. 2º e 3º não se aplica às execuções fiscais movidas contra pessoas jurídicas de direito público, bem como às execuções nas quais constem, nos autos, informações de falência ou recuperação judicial da pessoa jurídica devedora.

Art. 6º O não ajuizamento, a suspensão e a desistência do processo executivo fiscal não implicam em renúncia do crédito tributário ou não tributário, devendo a PGE promover a sua cobrança extrajudicial.

Parágrafo único. No caso de desistência de execução fiscal com fulcro na autorização contida no art. 2º, o crédito tributário ou não tributário permanecerá em cobrança administrativa pelo prazo de 5 (cinco) anos, quando poderá ser baixado por prescrição.

Art. 7º Fica a PGE autorizada a firmar os convênios necessários a incrementar a cobrança extrajudicial da Dívida Ativa, bem como a proceder à seleção de débitos a serem enviados a cadastros restritivos de crédito ou a protesto em cartório.

Art. 8º A adoção das medidas previstas neste Decreto não afasta a incidência de atualização monetária e de juros de mora, tampouco elide a exigência de prova da quitação em favor da Fazenda Estadual, quando exigida por lei.

Art. 9º Fica o Procurador-Geral do Estado autorizado a expedir os atos normativos internos necessários ao fiel cumprimento deste Decreto.

Art. 10 Este Decreto entra em vigor na data da sua publicação.

Art. 11 Fica revogado o Decreto Estadual nº 25.871, de 11 de fevereiro de 2016.

Palácio de Despachos de Lagoa Nova, em Natal/RN, 14 de julho de 2017, 196º da Independência e 129º da República.

ROBINSON FARIA

André Horta Melo