



**MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO, GOVERNANÇA E POLÍTICAS
PÚBLICAS**

SAUL CARNEIRO BALDIVIESO

**DIAGNÓSTICO DA DÍVIDA ATIVA NO MUNICÍPIO DE SERRINHA E O
OFERECIMENTO DE ALTERNATIVAS EXTRAJUDICIAIS PARA SUA
RECUPERAÇÃO: DO PROTESTO EXTRAJUDICIAL AO CEJUSC DÍVIDA ATIVA**

Salvador
2022

SAUL CARNEIRO BALDIVIESO

**DIAGNÓSTICO DA DÍVIDA ATIVA NO MUNICÍPIO DE SERRINHA E O
OFERECIMENTO DE ALTERNATIVAS EXTRAJUDICIAIS PARA SUA
RECUPERAÇÃO: DO PROTESTO EXTRAJUDICIAL AO CEJUSC DÍVIDA ATIVA**

Dissertação apresentada na UNIFACS - Universidade Salvador
como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação
Stricto Sensu em Direito, Governança e Políticas Públicas para
obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. André Alves Portella.

Salvador
2022

Ficha Catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da Universidade Salvador
UNIFACS.

Baldivieso, Saul Carneiro

Diagnóstico da dívida ativa no município de Serrinha e o oferecimento de alternativas extrajudiciais para sua recuperação: do protesto extrajudicial ao CEJUSC Dívida Ativa. / Saul Carneiro Baldivieso. – Salvador: UNIFACS, 2022.

128 f.:il.

Dissertação apresentada ao programa de Pós-graduação em Direito, Governança e Políticas Públicas, da Universidade Salvador UNIFACS, Laureate International Universities, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito, Governança e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. André Alves Portella.

1. Direito. 2. Execução Fiscal. 3. Dívida Ativa. I. Portella, André Alves, orient. II. Título.

CDD: 340

SAUL CARNEIRO BALDIVIESO

DIAGNÓSTICO DA DÍVIDA ATIVA NO MUNICÍPIO DE SERRINHA E O
OFERECIMENTO DE ALTERNATIVAS EXTRAJUDICIAIS PARA SUA
RECUPERAÇÃO: DO PROTESTO EXTRAJUDICIAL AO CEJUSC DÍVIDA ATIVA

Dissertação apresentada na UNIFACS Universidade Salvador como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito, Governança e Políticas Públicas para obtenção do título de Mestre, aprovada pela seguinte banca examinadora:

André Alves Portella - Orientador- _____
Pós-doutor em Sociologia, Filosofia e Antropologia Política pela Université de Paris
Nanterre, Paris X
UNIFACS Universidade Salvador

Augusto de Oliveira Monteiro _____
Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia – UFBA
UNIFACS Universidade Salvador

Francisco Mata Machado Tavares _____
Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Geais - UFMG
Universidade Federal de Goiás - UFG

Salvador, 24 de agosto de 2022.

A minha esposa Mariana e meus filhos Pedro e Cauã, por seu Amor, companheirismo e compreensão imprescindíveis para a conclusão deste trabalho.

Aos meus pais Saul e Dadi, minha eterna gratidão por inspirarem o gosto pelos estudos e pela passagem de tantos valores importantes a formação de meu caráter.

AGRADECIMENTOS

A concretização desse trabalho foi um esforço de colaboração de muitas mãos, cada uma no seu jeito e na sua forma ajudou de forma direta e indireta para que tudo acontecesse da melhor forma possível.

Agradeço, inicialmente, aos meus pais Saul e Dadi, que permitiram aos seus filhos o acesso à educação e nos inculcaram desde muito novos a importância dos estudos para nosso desenvolvimento pessoal e intelectual, sem descuidar do ensino de valores éticos e morais fundamentais a formação de nosso caráter.

Agradeço ao Analista da 9ª Inspeção Regional de Controle Externo, Edvaldo Oliveira de Almeida, pela atenção e gentileza em fornecer uma grande parte dos dados estatísticos utilizados neste trabalho.

Agradeço aos meus distintos colegas de turma do mestrado profissional, que superando todas as dificuldades de quem cursa o mestrado concomitantemente às suas habituais atividades, proporcionaram elevadas discussões técnicas e compartilharam seus conhecimentos e experiências.

Agradeço a todos os professores pela excelência dos conteúdos ministrados e da forma pela qual a Universidade Salvador-UNIFACS nos instiga a tecer argumentos jurídicos qualificados, e a resolver questões de grande relevância de forma técnica, reflexiva e segura.

Agradeço a meu orientador professor Dr. André Alves Portella, pela paciência e pelo entusiasmo que dedica a todos seus orientandos na consecução das pesquisas e do pensamento crítico desenvolvido no transcorrer do mestrado, bem como ao professor Dr. Augusto Monteiro, pelas sugestões de aprimoramento ao trabalho durante os seminários e a banca de qualificação.

Agradeço ao Procurador Geral do Município de Serrinha, Cyro Oliveira Silva Novais, que já acolheu algumas sugestões que foram fruto das pesquisas desta dissertação, empenhando-se em aprovar junto ao Prefeito Municipal as Leis Municipais nº 1231/2022 e nº 1234/2022.

Agradeço ao Diretor de Arrecadação e Tributos do município de Serrinha, Cleverson Alves de Oliveira, pelas discussões e informações acerca das medidas para o aprimoramento da gestão da dívida ativa.

Agradeço, por fim, à minha esposa e filhos, Mariana, Pedro e Cauã, por todo o amor e pela compreensão com as inúmeras viagens, e com o tempo de convívio de que tive de privá-los durante todo o curso e a elaboração desta dissertação.

RESUMO

Desde muito tempo, a Administração Pública tem se utilizado basicamente da via da execução fiscal para cobrança do crédito público, dado confirmado ano após ano por relatórios do Conselho Nacional de Justiça, a partir do crescente e elevado estoque de execuções fiscais, que correspondem a cerca de 36% dos processos judiciais em curso no país. Tendo como ponto de partida o diagnóstico da dívida ativa no município de Serrinha, o presente trabalho aborda o esgotamento do modelo vigente, a partir de dados empíricos e da análise crítica da governança do sistema de cobrança. Tendo em vista a terceira onda renovatória de concepção de acesso à justiça, utilizando técnicas e princípios do Design de Sistema de Disputas (DSD) norte-americano, e aproveitando o novo marco legal brasileiro de estímulo à solução consensual de controvérsias, propõe-se o redesenho do fluxograma da cobrança, evitando-se a judicialização indiscriminada e propondo além do protesto extrajudicial, uma fase pré-processual conciliatória, por meio do CEJUSC Dívida Ativa, materializando a construção de um ambiente interinstitucional integrado por órgãos do Poder Executivo e Poder Judiciário, no intento de reduzir a litigiosidade e alcançar a máxima eficiência na recuperação de receitas.

Palavras-chave: Execução fiscal, esgotamento do modelo judicial, redesenho do sistema de cobrança, implementação de fase pré-processual, protesto extrajudicial, conciliação, CEJUSC Dívida Ativa.

ABSTRACT

For a long time, the Public Administration has basically used the way of tax execution to collect public credit, a fact confirmed year after year by reports from the National Council of Justice, based on the growing and high stock of tax executions, which correspond to about 36% of the legal proceedings in progress in the country. Taking as a starting point the diagnosis of active debt in the municipality of Serrinha, the present work addresses the exhaustion of the current model, based on empirical data and a critical analysis of the governance of the collection system. Bearing in mind the third renewal wave of the conception of access to justice, using techniques and principles of the American Dispute System Design (DSD), and taking advantage of the new Brazilian legal framework to stimulate the consensual solution of disputes, it is proposed to redesign of the collection flowchart, avoiding indiscriminate judicialization and proposing, in addition to the extrajudicial protest, a conciliatory pre-procedural phase, through CEJUSC Dívida Ativa, materializing the construction of an inter-institutional environment integrated by Executive and Judiciary bodies, in the attempt to reduce litigation and achieve maximum efficiency in revenue recovery.

Keywords: Fiscal execution, exhaustion of the judicial model, redesign of the billing system, implementation of pre-procedural phase, conciliation, extrajudicial protest. CEJUSC Dívida Ativa.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Série histórica de execuções fiscais nos processos novos e pendentes	37
Figura 2 – Série histórica do impacto da execução fiscal na taxa de congestionamento	37
Figura 3 – Estoque da dívida ativa da União em 2021	38
Figura 4 – Arrecadação da dívida ativa da União em 2021.....	38
Figura 5 – Taxa de congestionamento na execução fiscal, por tribunal.....	40
Figura 6 – Total de processos de execução fiscal baixados e pendentes por vara exclusiva, segundo o tribunal	41
Figura 7 – Arrecadação por Estratégia PGFN	62
Figura 8 – Fluxo geral proposto para cobrança da dívida ativa.....	83

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Receitas de Dívida Ativa Total; de Dívida Ativa Tributária; e de Dívida Ativa Não-Tributária	28
Tabela 2 - Estoque, valores inscritos e valores recuperados da Dívida Ativa no município de Serrinha (em R\$)	44

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADR	Alternative Dispute Resolution
CDA	Certidão de Dívida Ativa
CEJUSC	Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania
CF	Constituição Federal de 1988
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CPC	Código de Processo Civil Brasileiro
CTN	Código Tributário Nacional
DSD	Design de Sistema de Disputas
EC	Emenda Constitucional
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ISSQN	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
MIF	Auto de Infração
PGFN	Procuradoria Geral da Fazenda Nacional
PGM	Procuradoria Geral do Município
REsp	Recurso Especial
TJBA	Tribunal de Justiça do Estado da Bahia
UFM	Unidade Fiscal do Município

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
Capítulo 1 – NOÇÕES DE RECEITA PÚBLICA E DÍVIDA ATIVA; ESTRUTURA DO ATUAL MODELO DE COBRANÇA JUDICIAL, POR MEIO DA EXECUÇÃO FISCAL.....	19
1.1 NOÇÕES GERAIS DE RECEITA PÚBLICA E DÍVIDA ATIVA	19
1.1.1 A Receita pública municipal: tributária e não tributária; própria e oriunda de transferência	21
1.1.2 A receita tributária municipal própria e a importância da dívida ativa na composição dessa receita, e no município de Serrinha	24
1.2 O ATUAL MODELO DE COBRANÇA DE CRÉDITOS PÚBLICOS	29
1.3 DADOS QUE REVELAM O ESGOTAMENTO DO MODELO	32
1.3.1 Dados de execuções fiscais e da Dívida Ativa no TJBA e Município de Serrinha ...	39
Capítulo 2 – A GOVERNANÇA NA COBRANÇA DE CRÉDITOS DA FAZENDA PÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SERRINHA	46
2.1 O SISTEMA DE GOVERNANÇA NA COBRANÇA DE CRÉDITOS PÚBLICOS	46
2.2 OS ATORES DO SISTEMA DE COBRANÇA: PARTICÍPES E FUNÇÕES	48
2.3 AS FALHAS DE GOVERNANÇA DO MUNICÍPIO DE SERRINHA	50
2.4 O DIAGNÓSTICO DA DÍVIDA ATIVA MUNICIPAL EM SERRINHA	55
Capítulo 3 – A ADOÇÃO DE MEIOS ALTERNATIVOS EXTRAJUDICIAIS PARA O REDESENHO DO SISTEMA DE COBRANÇA	59
3.1 O PODER JUDICIÁRIO E A NECESSIDADE DE ALTERNATIVAS À SOLUÇÃO EXCLUSIVAMENTE JUDICIAL E LITIGIOSA DA COBRANÇA.....	59
3.2 A ADOÇÃO DO PROTESTO EXTRAJUDICIAL.....	61
3.3 O NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL, A LEI DE MEDIAÇÃO E OS MECANISMOS PARA SOLVER OS LITÍGIOS QUE ENVOLVEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	63
3.4 A QUESTÃO DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO	66
3.5 MEIOS CONSENSUAIS COMO RESPOSTA GERENCIAL À LITIGIOSIDADE REPETITIVA	70
3.6 CRÍTICAS À ADOÇÃO DE MEIOS CONSENSUAIS EM DISPUTAS ENVOLVENDO LITIGANTES REPETITIVOS.....	72
3.7 ADRS, O DESIGN DE SISTEMA DE DISPUTAS E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	74
3.7.1 Técnicas e princípios norteadores do design de sistema de disputas	74

Capítulo 4 CEJUSC DÍVIDA ATIVA COMO ALTERNATIVA PRÉ-PROCESSUAL AO ATUAL MODELO DE EXCLUSIVA JUDICIALIZAÇÃO DA COBRANÇA DE CRÉDITOS PÚBLICOS.....	79
4.1 O REDESENHO CUSTOMIZADO DO SISTEMA DE COBRANÇA DE CRÉDITOS PÚBLICOS NO MUNICÍPIO DE SERRINHA, E A INTRODUÇÃO DO CEJUSC DÍVIDA ATIVA COMO FASE PRÉ-PROCESSUAL ALTERNATIVA AO ATUAL MODELO DE COBRANÇA.....	79
4.2 OS ATORES ENVOLVIDOS NO CEJUSC DÍVIDA ATIVA.....	84
4.3 BENEFÍCIOS DA CUSTOMIZAÇÃO DA COBRANÇA E DA CONCILIAÇÃO POR MEIO DO CEJUSC DÍVIDA ATIVA.....	85
4.4 DESAFIOS À IMPLEMENTAÇÃO DO REDESENHO DA COBRANÇA.....	87
5 CONCLUSÃO.....	90
REFERÊNCIAS.....	94
ANEXO A – RELAÇÕES DE EXECUÇÕES FISCAIS AJUIZADAS NOS ANOS DE 2018 E 2019.....	103
ANEXO B – DADOS DAS CONTAS DO RAZÃO-TCM-BAHIA.....	105
ANEXO C – LISTAGEM DE MAIORES DEVEDORES DE IPTU DO MUNICÍPIO DE SERRINHA 2022 (Posições 41 a 760 propositalmente suprimidas).....	107
ANEXO D – CONTRATO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA 2021.....	109
ANEXO F – EXEMPLO DE ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA.....	117
ANEXO G – MINUTA DO DECRETO MUNICIPAL.....	125

INTRODUÇÃO

O objetivo geral desta dissertação de mestrado, origina-se no questionamento do modelo vigente de cobrança de créditos titularizados pela Fazenda Pública por meio de execuções fiscais, apresentando o seu exaurimento sem olvidar da análise de questões ligadas à governança, pretendendo oferecer alternativas extrajudiciais para sua cobrança, do protesto extrajudicial ao CEJUSC Dívida Ativa.

Nesta senda, buscaremos enfrentar os principais fatores determinantes para referida situação e o diagnóstico da dívida ativa adotada no município de Serrinha visando a implementação de uma nova política pública de redesenho do sistema de cobrança, a partir de mecanismos extrajudiciais.

Destarte, a dissertação terá como mote o diagnóstico do perfil da dívida ativa do município de Serrinha-Bahia, realizado durante a elaboração deste estudo no decorrer do ano 2021, a racionalização das fases de cobrança e a possibilidade de introdução de duas etapas pré-processuais, por meio do protesto extrajudicial e composição das partes através do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania – CEJUSC Dívida Ativa.

O estudo, abordará questões ligadas à governança utilizando dados de processos já ajuizados e outros dados colhidos a partir da experiência da diretoria de arrecadação de tributos do município de Serrinha, enfatizando ajustes administrativos dentro dos órgãos e a adoção de medidas prévias ao ajuizamento das execuções fiscais, focando, pois, o desenho de etapas de acordo com o valor da dívida e de seu quantitativo com o desiderato de evitar a judicialização.

Por razões calcadas no variado perfil de devedores, da diversidade das espécies tributárias, das unidades da federação e dos ramos de justiça responsáveis por sua cobrança judicial, o estudo se restringirá aos dados da cobrança de créditos feita pelo município de Serrinha na Justiça Estadual, onde persegue a recuperação de receita de dívidas de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Alvará e Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN)¹.

Um dos maiores usuários do serviço judiciário é o Estado, segundo Relatório Justiça em Números², do ano de 2021 (ano-base 2020), apresentado pelo Conselho Nacional de

¹Autuações geralmente decorrentes da inobservância de obrigações tributárias acessórias, ou do exercício do poder de polícia (por exemplo, infrações administrativas ambientais).

²RELATÓRIO JUSTIÇA EM NÚMEROS, 2021. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/b8f46be3dbb344931a933579915488.pdf>. Acesso em: 06 mar. 2021.

Justiça. Destaca-se ainda um dado relevante, pois 36% (trinta e seis por cento) dos processos pendentes de julgamento no Poder Judiciário são referentes à execução fiscal.

Vale ressaltar, que uma das conclusões do relatório é que a quantidade de entrada de processos no Brasil continua aumentando, sendo que a taxa de congestionamento da execução fiscal é de mais de 87 % (oitenta e sete por cento), ou seja, de cada 100 (cem) processos em tramitação, apenas 13 (treze) são baixados no decorrer do ano.

Inobstante se reconheça que os dados do CNJ não sejam conclusivos em relação ao fenômeno da morosidade no poder judiciário brasileiro, o fato é que os processos de execução fiscal estão entre os principais responsáveis pelo crescimento na taxa de congestionamento.

Consoante o CNJ³, a taxa de congestionamento mede a efetividade do tribunal em um período, levando-se em conta o total de casos novos que ingressaram, os casos baixados, e o estoque pendente ao final do período anterior ao período base.

Referidos dados decorrem do grande acervo de execuções fiscais, de forma que, não obstante a relevância de estudos específicos para permitir a resolução de conflitos envolvendo a Administração Pública em outras searas além da judicial, e por meio de outros métodos, que não exclusivamente a imposição da vontade do Estado-Juiz, há questões que os precedem que necessitam ser enfrentadas.

Destarte, o Poder Público, no caso específico de que aqui se trata, não é o grande cliente do Judiciário⁴ em razão tão somente de uma cultura demandista acentuada, ou por falha na consecução de políticas públicas primárias, como o acesso a escolas, medicamentos ou pensões, mas, sobretudo por falhas de governança e ineficiências internas de cobrança.

Como destacam Daniela Monteiro Gabbay e Luciana Gross Cunha,

O Poder Público também contribui para a construção do ambiente de litigiosidade, seja por meio de práticas gerenciais da Administração Pública direta ou indireta, seja [...] ainda, através da cobrança de dívidas ativas da União, Estados e Municípios – causa geradora do grande volume de execuções fiscais que hoje tramitam nos Tribunais brasileiros⁵.

³RELATÓRIO JUSTIÇA EM NÚMEROS, 2021. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/gestao-e-planejamento-do-judiciario/indicadores/486-gestao-planejamento-e-pesquisa/indicadores/13659-03-taxa-de-congestionamento>. Acesso em: 17 jul. 2021.

⁴SADEK, Maria Tereza. (coord.). **O uso da Justiça e o litígio no Brasil**. Relatório encomendado pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB). Disponível em: <http://www.amb.com.br/wp-content/uploads/2018/05/Pesquisa-AMB-10.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2021.

⁵GABBAY, Daniela Monteiro; CUNHA, Luciana Gross. **Litigiosidade, morosidade e litigância repetitiva no judiciário: uma análise empírica**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 28.

Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), além do prazo considerável de tramitação dos processos de execução fiscal, é necessário avaliar a sua adequação e viabilidade econômica, em razão do elevado custo do seu processamento.

Nesse contexto irá se inserir o princípio da eficiência no sistema de cobrança, lembrando sempre que toda vez que utilizarmos a palavra eficiência no presente trabalho, estaremos focados em obter o menor custo possível no processo que será desenvolvido, observando também à eficácia no sentido da verificação dos resultados obtidos. Ou seja, o intuito é de se conciliar eficiência e eficácia.

Assim sendo, antes de defender a possibilidade de meios consensuais, extrajudiciais e judiciais, para a resolução de conflitos envolvendo a cobrança de créditos públicos, entendeu-se mister realizar um diagnóstico do estoque da dívida ativa e sugerir um redesenho da estrutura administrativa de cobrança, de acordo com o perfil da dívida e das deficiências encontradas, para então se identificar alguma maneira de persistindo a inadimplência, facultar às partes formas alternativas na tentativa de solução do litígio.

A partir desse ponto será preciso abordar, ainda que de forma perfunctória, a questão da disponibilidade ou indisponibilidade do interesse público, e a resistência em se admitir a resolução consensual de conflitos envolvendo a Administração Pública.

De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello, em seu conhecido curso de Direito Administrativo, há muito leciona que, dada a supremacia do interesse público, que segundo ele é condição de existência para qualquer sociedade, seu objeto não seria passível de transação⁶, isto é, de composição das partes, mediante concessões recíprocas.

É preciso distinguir, porém, o interesse público do interesse do Estado, e se ter em vista que aquilo que qualifica a disponibilidade ou não do interesse a ser tutelado não é a mera participação do ente governamental.

Segundo Gustavo Justino de Oliveira, avaliando essa nova fase da administração cooperativa, esclarece que o processo de determinação do interesse público passa a ser desenvolvido a partir de “uma perspectiva consensual e dialógica, a qual contrasta com a dominante perspectiva imperativa e monológica, avessa à utilização de mecanismos comunicacionais internos e externos à organização administrativa”.⁷

⁶MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 74-75.

⁷OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Direito administrativo democrático**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 211-221.

Há, desta forma, uma tendência da composição de conflitos por intermédio da transação e de outros mecanismos consensuais pela Administração Pública, defendida de modo crescente tanto em sede doutrinária quanto na literalidade de disposições normativas, tais como a Lei dos Juizados Especiais Federais (art. 10, parágrafo único⁸), Lei dos Juizados Especiais da Fazenda Pública (art. 8º⁹), Lei de Mediação, Lei da Ação Civil Pública, dentre outras.

O presente trabalho parte, assim, da formulação de uma hipótese, qual seja o esgotamento do modelo vigente de cobrança de créditos da Fazenda Pública, para, identificadas algumas das suas causas, elencar medidas corretivas e de racionalização, além de um meio alternativo à solução estritamente judicial, por meio do CEJUSC – Dívida Ativa, sempre com o pano de fundo da situação específica enfrentada pelo município de Serrinha.

Impende consignar, portanto, que o objetivo da dissertação não será uma análise profunda de conceitos ou de institutos tributários ou de direito material, na medida em que o enfoque dado é empírico, prático e processual, exatamente de acordo com as premissas do mestrado profissional. Todavia, faz-se mister que se estabeleçam algumas premissas teóricas no capítulo inicial.

Conforme aponta Mário Engler Pinto Junior:

A pesquisa profissional pode ser orientada pela resolução de um problema hermenêutico ou prático. No primeiro caso, a conclusão conterà uma proposta de posicionamento jurídico com recomendação de ação prática. No segundo caso, haverá uma proposta de ação prática juridicamente embasada. Em ambos, o componente prescritivo é necessário. A descrição dos fatos, a explanação da legislação vigente, a invocação de entendimentos doutrinários e precedentes jurisprudenciais possuem função instrumental. São úteis apenas na medida em que sirvam para subsidiar respostas às perguntas relevantes sob o ponto de vista prático. (v.g. como agir, qual a estratégia ideal, o que funciona, quais as lições apreendidas)¹⁰.

Com efeito, partindo-se, reiterando-se, da situação específica do município de Serrinha, o estudo se norteará pelos seguintes problemas:

⁸Art. 10. **omissis**. Parágrafo único. Os representantes judiciais da União, autarquias, fundações e empresas públicas federais, bem como os indicados na forma do caput, ficam autorizados a conciliar, transigir ou desistir, nos processos da competência dos Juizados Especiais Federais.

⁹Art. 8º. Os representantes judiciais dos réus presentes à audiência poderão conciliar, transigir ou desistir nos processos da competência dos Juizados Especiais, nos termos e nas hipóteses previstas na lei do respectivo ente da Federação.

¹⁰PINTO JUNIOR, Mario Engler. **Pesquisa jurídica no mestrado profissional**. Texto em elaboração (working paper). 4ª versão. Disponível em: https://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/arquivos/mprof/mario_engler_pinto_junior_28pesquisa_juridica_no_mestrado_profissional_4a._versao_03.08.20172928limpa29.pdf. Acesso em: 25 set. 2020.

- 1) O modelo vigente de cobrança de créditos públicos, exclusivamente judicial, tem sido eficiente e eficaz, a partir dos dados estatísticos disponíveis?
- 2) Como é a governança e quais as suas possíveis falhas no processo de cobrança? Quais as medidas aptas a corrigi-las?
- 3) É possível que, antes da remessa das cobranças de créditos inadimplidos ao Poder Judiciário, sejam adotados pela Administração Pública meios potencialmente mais eficazes e mecanismos consensuais de solução de conflitos, como por intermédio do protesto extrajudicial e CEJUSC – Dívida Ativa?

A primeira hipótese a ser confirmada é que a ineficiência e ineficácia do atual modelo de cobrança de créditos públicos, que se dá basicamente por meio da exclusiva judicialização, enfrenta um grave exaurimento.

Imprescindível, todavia, para validar essa hipótese, fazer uma abordagem conceitual do alcance e abrangência do princípio da eficiência para o processo e para a Administração Pública, e, posteriormente, valer-se de dados estatísticos de fontes confiáveis, de modo que o trabalho assume uma feição diagnóstica a partir de dados empíricos, sendo esse processo necessário entre os objetivos específicos.

A segunda hipótese e objetivo específico a ser estudado, é de que há falhas de governança em todo o processo de cobrança, muitas das quais são passíveis de correção por meio de regulamentação e ajustes na própria rotina dos órgãos de cobrança.

Como todos os atos dos agentes públicos são regidos pelo princípio da legalidade, na sua acepção de que somente lhes é dado agir consoante as previsões normativas, o avanço na regulamentação tende a gerar segurança jurídica no desenho de novas condutas da Administração Pública.

Por derradeiro, a terceira hipótese é que é juridicamente possível um redesenho do fluxo da cobrança, com a implementação do protesto e a adoção da conciliação prévia ao processamento de execuções fiscais, providências potencialmente mais eficazes à satisfação do crédito, o que se tem como objetivo específico demonstrar durante o estudo essa viabilidade.

A fim de responder aos questionamentos suscitados, e validar as hipóteses ventiladas, a dissertação aborda no Capítulo I, premissas teóricas básicas sobre receita pública e dívida ativa; e a estrutura do atual modelo de cobrança judicial, por meio da execução fiscal percorrendo acerca das fases percorridas pelo crédito tributário ou não tributário até a sua judicialização, isto é, do lançamento tributário até o ajuizamento da execução fiscal. Na sequência, demonstra-se o cenário atual do modelo da cobrança, a partir de dados estatísticos

do CNJ, com destaque aos números do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (TJBA) e do município de Serrinha.

No capítulo II procuramos estudar a governança da cobrança dos créditos públicos e dos diversos partícipes do processo de cobrança, suas funções e as principais falhas de governança que podem ser identificadas como fatores para deficiência da fase administrativa de cobrança, inclusive discorrendo sobre o papel das procuradorias municipais.

O capítulo III discorre sobre os meios consensuais como resposta à litigiosidade repetitiva. Nessa abordagem é feita uma breve digressão sobre os meios extrajudiciais à solução de controvérsias aplicáveis à cobrança de créditos públicos, analisando-se as principais críticas à sua aplicação e, por fim, as técnicas e princípios norteadores do desenho de sistemas de disputas.

Por derradeiro, o capítulo IV versa sobre CEJUSC Dívida Ativa como alternativa pré-processual ao vigente modelo de exclusiva judicialização da cobrança de créditos públicos, e aborda a possibilidade de um redesenho especializado do sistema de cobrança, buscando sua maior eficiência, demonstrando-se a experiência de outros Municípios e na escolha do CEJUSC – Dívida Ativa como alternativa à exclusiva judicialização.

Por fim, nas considerações finais, além da síntese das respostas aos questionamentos feitos, buscar-se-á relacionar o resultado dos estudos às premissas formuladas.

CAPÍTULO 1 – NOÇÕES DE RECEITA PÚBLICA E DÍVIDA ATIVA; ESTRUTURA DO ATUAL MODELO DE COBRANÇA JUDICIAL, POR MEIO DA EXECUÇÃO FISCAL

1.1 NOÇÕES GERAIS DE RECEITA PÚBLICA E DÍVIDA ATIVA

Inobstante o escopo do mestrado profissional não seja o aprofundamento de conceitos jurídicos acadêmicos, torna-se de todo modo necessário fincarmos algumas balizas teóricas, antes de propormos as soluções ao problema a ser enfrentado pela dissertação. Nessa toada precisamos primeiro entender o que é a receita pública.

Indiscutível a importância da receita pública para todo e qualquer ente estatal, pois é através da mesma que a máquina estatal terá os recursos necessários para atingir o interesse público primário e secundário.

Para o conceito de receita pública nada como recorrer a definição clássica do grande jurista Aliomar Baleeiro “É a entrada que, integrando-se ao patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem acrescer o seu vulto, como elemento novo e positivo”¹¹.

Desta forma, o conceito acima deixa bem clara a diferença entre os recursos que integram o patrimônio público, sem reservas, daqueles que integram o patrimônio, com reservas. Essa diferença é fundamental para separar receita pública de ingresso público. Assim, enquanto a receita pública integra o patrimônio sem reserva, não havendo qualquer necessidade de devolução em espécie; o ingresso público é aquele recurso que, para além do anterior, poderá ser devolvido ao particular, visto que a sua entrada pode se dar condicionada a um posterior levantamento.

No entanto, o conceito legal é distinto e adota uma concepção ampla. É que o art. 11, da Lei nº 4.320/64¹², embora não conceitue a receita pública, considera como receita todos os ingressos, sejam eles correntes ou de capital.

¹¹BALEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 130.

¹²Art. 11- A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital. §1º- São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes. §2º- São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o *superávit* do Orçamento Corrente.

Nessa linha de intelecção, receita em sentido amplo é sinônimo de ingresso público, não fazendo qualquer distinção sobre a entrada de recursos nos cofres públicos, ainda que possuam lançamento no passivo.

A receita pública ainda comporta diversas classificações, como quanto à competência do ente da Federação, quanto as fontes, natureza ou previsão orçamentária e outras subclassificações. Todavia, para o desiderato dessa dissertação em que nosso enfoque está voltado para a questão da cobrança da dívida ativa Municipal tributária e não tributária, importante termos a noção da classificação da receita pública quanto a categoria econômica. Referida classificação, embora muito antiga, é utilizada por todos os entes da federação, por imposição da Lei nº 4.320/64, que, no seu art. 11, separa as receitas em duas categorias econômicas: receitas correntes e receitas de capital.

As receitas correntes consistem em receitas que aumentam a disponibilidade financeira do Estado, no geral, sendo importante instrumento de financiamento dos objetivos definidos nos programas e ações voltados às políticas públicas.

De acordo com o art. 11, da Lei nº 4320/64, classificam-se como correntes as receitas provenientes de tributos; de contribuições; de exploração do patrimônio estatal (Patrimonial); da exploração de atividades econômicas (Agropecuária, Industrial e de Serviços); de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes (Transferências Correntes) e demais receitas que não se enquadram nos itens anteriores (Outras Receitas Correntes).

Para fins do objeto de estudo desta dissertação, importa conceituar a receita corrente de natureza tributária, que são as receitas advindas da arrecadação dos impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios, contribuições especiais e as receitas correntes de natureza não tributária advindas de multas de qualquer origem (exceto as tributárias), conforme a corrente quinária que aquela aceita majoritariamente pela doutrina e jurisprudência, inclusive do Supremo Tribunal Federal (RE 138.284 e RE 146.733).¹³

O ente público, como qualquer pessoa jurídica, é devedor e credor nas mais diversas situações obrigacionais em que se insere. Quando é devedor, a legislação constitucional e infraconstitucional lhe dota de diversas prerrogativas para o pagamento de seu débito,

¹³JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=208091>. Acesso em: 18 jul. 2022.

JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=210152>. Acesso em: 18 jul. 2022.

incluindo-se o precatório. Quando é credor, e essa é a parte que interessa ao nosso estudo, há a possibilidade de cobrar seu crédito por um caminho privilegiado, seja do ponto de vista procedimental ou do ponto de vista processual.

Procedimental, porque, ainda na área administrativa, há todo um aparato de normas que protegem as cobranças do ente público, tornando o seu crédito, ao final, dotado de presunção de liquidez e certeza, conforme reza o art. 204 do CTN¹⁴. Processual, porque há uma lei específica, Lei n. 6830/80, além da Lei n. 5.172/66 (CTN), que dotam os créditos de privilégios e garantias quando da sua cobrança, mormente quanto aos tributários.

Desta forma, todo crédito dos entes públicos, quando cobrado e não pago regularmente, perpassa por um procedimento para sua cobrança, que, ao final, resultará na inscrição em um livro chamado de “Dívida Ativa”, que tem a função de organizar a cobrança dos créditos. Pela redação do §1º, do art. 2º, da Lei n. 6.830/80, “Qualquer valor, cuja cobrança seja atribuída por lei às entidades de que trata o artigo 1º, será considerado Dívida Ativa da Fazenda Pública”.

Na dívida ativa são lançados os créditos a favor dos entes públicos, de natureza tributária ou não, oriundos de valores a eles devidos, cuja certeza e liquidez foram apuradas, valores esses não recebidos nas datas apuradas.

O art. 39, §2º da Lei n. 4.320/64, define a dívida ativa, separando a dívida ativa tributária da não tributária.

A cobrança da dívida ativa tributária e não tributária pode ser administrativa ou judicial. Quando feita judicialmente, observa a formalidade da Lei n. 6.830/80. Normalmente quem a apura é a Procuradoria da Fazenda de cada ente federativo.

1.1.1 A Receita pública municipal: tributária e não tributária; própria e oriunda de transferência

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 18, estabelece que a estrutura político-administrativa brasileira é composta pela União, Estados, Distrito Federal e municípios¹⁵ –

¹⁴Art. 204. A dívida regularmente inscrita goza de presunção de certeza e liquidez, e tem o efeito de prova pré-constituída.

¹⁵BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 maio 2021.

sendo todos autônomos nos termos da Constituição. A descentralização política, administrativa e fiscal norteia a construção do federalismo brasileiro.

Com efeito, o Estado brasileiro solidificou o federalismo que, numa breve síntese, pode ser conceituado como um modelo de organização e de distribuição do poder estatal onde há a repartição de responsabilidades e competências entre todos os entes federativos, inclusive com grande protagonismo aos municípios, com ampla possibilidade de legislação em assuntos de interesse local.

Referido reconhecimento assegura a autonomia municipal e, com isso, a competência para a instituição, gestão e arrecadação dos tributos sob a sua competência, bem como o exercício da administração plena nos assuntos de interesse local e a organização dos seus serviços públicos.

Nas preciosas lições de Matias e Campello¹⁶, o município é “[...] o espaço físico onde ocorre a produção de bens e serviços, a circulação de mercadorias, e onde realmente são implementadas todas as ações, sejam de origem da esfera Federal, Estadual ou Municipal, ou de origem privada [...]”. Cumpre lembrar que, em decorrência do federalismo fiscal adotado na Constituição brasileira, os municípios passaram a concentrar mais e mais responsabilidades, agregando atividades que antes eram de responsabilidade dos estados e da União, a exemplo do atendimento básico à saúde; do provimento de educação, por meio de creches, pré-escolas e escolas de ensino fundamental; além do suprimento de outros equipamentos urbanos e da participação na política habitacional. Deste ponto de vista, os municípios desempenham o papel de agentes de desenvolvimento econômico local, uma vez que se mostram como a entidade com maior possibilidade de fazer chegar os serviços essenciais, eficazmente, àqueles que vivem no interior do país. Em razão dessa proximidade, é neles que se concentram as mais adequadas e mais favoráveis condições para intervir.

À descentralização fiscal pode ser vista como o conjunto de providências constitucionais, legais e administrativas orientadas ao custeio dos entes da federação, seus órgãos, serviços e políticas públicas orientados à satisfação das necessidades coletivas nos seus respectivos âmbitos de competência. A conquista dessa autonomia municipal em relação ao governo dos Estados pode ser debitada à sua posição no sistema tributário nacional. O estabelecimento de competências tributárias próprias se deu, justamente, para o reforço ao

¹⁶CAMPELLO, C. A. G. B. ; MATIAS, A. B. **Administração financeira municipal**. São Paulo: Atlas, 2000. 413p.

suporte dessas novas demandas. Contudo, porém, persistiram disparidades na divisão da receita tributária nacional obstando, desse modo, um maior equilíbrio federativo¹⁷.

O reconhecimento desses direitos e deveres aos municípios brasileiros, sob o aspecto do federalismo fiscal, teve como consequência, ainda, o alargamento dos seus espaços de competência e ingerência, e para dar conta do incremento destas novas atribuições e responsabilidades foram criadas as transferências compensatórias da União, semelhantes àquelas feitas aos Estados, que se somaram à competência tributária própria local. Ou seja, ao lado da providência constitucional que delegou à competência aos seus entes federados para instituir impostos, taxas e contribuições sociais e de melhorias, tivemos um outro conjunto de normas, constitucionais e infraconstitucionais, acerca da repartição de receitas e da distribuição de fundos a Estados e Municípios¹⁸.

Nesta toada, os recursos financeiros municipais para o suporte e implemento de suas finalidades constitucionais e legais em âmbito administrativo, na sua larga maioria, passaram a decorrer de ingressos provenientes da repartição de receitas intergovernamentais, do seu poder constitucional para instituir e arrecadar seus tributos, bem como da exploração de bens e serviços postos à disposição dos seus cidadãos, por meio de pagamento de preços pela sua utilização, somados aos, ingressos advindos de financiamentos, empréstimos, subvenções, auxílios e doações de outras entidades ou pessoas físicas.

Em que pese a possibilidade de diversas fontes de receita, a doutrina consagra a receita tributária própria, como aquela composta pelos tributos de sua privativa competência, conforme definidos nos arts. 145 e 156 da CF/88, e mais aquelas decorrentes de repartições intergovernamentais, como as provenientes das transferências constitucionais da União e dos Estados, como as mais representativas para os cofres municipais.

O direito estatal de tributação provém da sua soberania interna, do poder impositivo estatal, isto é, como autoridade suprema sujeitar o particular ao pagamento do tributo para custear as atividades necessárias à coletividade. Derivam da atividade financeira coercitiva do Estado mediante constrangimento legal - são as chamadas receitas derivadas ou tributárias.

O art. 3º do Código Tributário Nacional (CTN) (Lei Federal n. 5.172/66) dispõe: “tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa

¹⁷DOMINGUES, José Marcos; OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. Federalismo fiscal brasileiro. **Nomos**, Fortaleza, v. 26. p. 137-143, 2007.

¹⁸Ibidem.

expressar, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”¹⁹.

O art. 145 c/c o art. 156 da CF/88 dispõe que, compete exclusivamente aos municípios, para a formação da sua receita própria, a instituição dos seguintes tributos:

- (i) Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), que representa o gravame fiscal sobre a posse ou propriedade imóvel, com ou sem edificação, localizada na zona urbana ou com destinação urbana;
- (ii) Imposto sobre as Transmissões de Bens Intervivos (ITBI ou ITIV), a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;
- (iii) Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), cuja relação dos serviços tributáveis é definida por lei federal complementar; e
- (iv) tributos comuns, que são as taxas e contribuições de melhorias que os municípios podem instituir e cobrar do mesmo modo que a União e os Estados.

Conforme já abordado, a receita pública municipal é formada em grande parte pelas receitas tributárias próprias e pelas transferências intergovernamentais as quais garantem as ações da competência dos gestores locais, cuja finalidade primordial é o bem-estar da população sob ser governo.

Inobstante as referidas balizas teóricas, não podemos perder de vista que nosso estudo terá como norte a receita tributária municipal própria, mais propriamente aquela oriunda da dívida ativa desses tributos municipais, visando ajustes na cobrança desses créditos públicos com objetivo de incremento da receita pública municipal.

1.1.2 A receita tributária municipal própria e a importância da dívida ativa na composição dessa receita, e no município de Serrinha

Serrinha é um município baiano, localizado na mesorregião do Nordeste baiano, também conhecida como microrregião do sisal, a 175 km da capital a uma altitude de 379 metros em relação ao nível do mar. Ocupa uma área de 568,405 km².²⁰

Conta com uma população aproximada de 83.088 mil habitantes, acredita-se que em razão do último censo ter sido realizado em 2010²¹, a população real já esteja beirando os 100.000 mil habitantes.

¹⁹BRASIL. **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. Denominado Código Tributário Nacional pelo art. 7º do Ato Complementar nº 36, de 13.3.1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm. Acesso em: 20 set. 2021.

²⁰SERRINHA (BAHIA). Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Serrinha_\(Bahia\)](https://pt.wikipedia.org/wiki/Serrinha_(Bahia)). Acesso em: 25 fev. 2021.

Conforme registros na Junta Comercial do Estado da Bahia (JUCEB), possui 282 indústrias, 27º lugar na posição geral do Estado da Bahia, e 1.476 estabelecimentos comerciais, 33º posição dentre os municípios baianos. No setor de bens minerais é produtor de argila, granito, manganês e ouro. Sua agricultura se expressa na produção de manga, caju e cajá. Na pecuária, destacam-se os rebanhos ovinos e suínos, além da criação expressiva de galináceos.

A cidade conta com nove agências bancárias, uma do Banco do Brasil, uma do Banco do Nordeste, duas da Caixa Econômica Federal, uma do Banco Bradesco, Sicoob, Ascoob, Banco Itaú e Banco Santander.²²

A grande maioria dos municípios brasileiros tem como fonte principal de recursos as transferências constitucionais para o custeio da sua máquina estatal e para o implemento de políticas públicas.

Em razão muitas vezes da grande proximidade que possuem com o contribuinte, razões de conveniência política inibem bastante os investimentos das administrações municipais em suas estruturas de arrecadação, manifestando-se em obstáculos criados pela própria administração pública na cobrança dos créditos públicos, além do estabelecimento anual de benefícios fiscais. Esse fator é diretamente proporcional ao tamanho do município.

Quanto menor o município, menos o gestor se posiciona no sentido de implementar medidas eficazes de cobrança dos créditos públicos, dado a notória impopularidade que a arrecadação tributária possui, notadamente em razão do contribuinte muitas vezes não lograr verificar a correta aplicação dos recursos, em atenção aos interesses públicos primários.

Um dado importante e pouco abordado nos estudos que se tem sobre a problemática do crédito público, reside na própria estrutura das procuradorias municipais. Tomando-se como exemplo o próprio município de Serrinha, a procuradoria municipal não é estruturada em carreira por meio de concurso de provas e títulos, resultando na alocação de profissionais do direito por mera indicação política e que recebem baixíssima remuneração.

No caso do município de Serrinha, que é a situação vivida pela grande maioria dos municípios baianos, existe apenas o órgão da Procuradoria Geral do Município, inexistindo uma procuradoria fiscal especializada em tratar das questões relativas à dívida ativa tributária e não-tributária, sobre este assunto teremos um maior aprofundamento no capítulo II, quando tratarmos das falhas de governança.

²¹IBGE. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/serrinha/panorama>. Acesso em: 20 fev. 2021.

²²O MUNICÍPIO de Serrinha. Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Serrinha_\(Bahia\)#Economia](https://pt.wikipedia.org/wiki/Serrinha_(Bahia)#Economia). Acesso em: 20 abr. 2021.

Neste estado de coisas, torna-se necessário o implemento de medidas que possam significar o incremento das receitas municipais com a priorização das receitas próprias municipais para o equilíbrio das suas contas e para o desenvolvimento de ações consistentes e focadas no fortalecimento dessas, a exemplo da arrecadação do IPTU, ISS e ITIV, bem como da dívida ativa decorrente da não quitação desses tributos pelos contribuintes.

A receita tributária municipal própria dos impostos, taxas e contribuição de melhoria, bem como a dívida ativa delas decorrente, são previstas e atribuídas pela Constituição à esfera local de governo. O resultado dessa arrecadação pertence integralmente ao ente federativo municipal que, no uso de sua competência, instituiu e passou a cobrar e arrecadar esses tributos nos seus respectivos espaços territoriais. Destarte, respeitadas as normas presentes na Constituição, bem como no Código Tributário Nacional (CTN), compete a cada município organizar seu próprio sistema de arrecadação por meio do um código tributário próprio.

No Município de Serrinha, A Dívida Ativa é conceituada como a proveniente de crédito, regularmente inscrita na repartição administrativa competente, depois de esgotado o prazo fixado para pagamento, pela lei, ato administrativo, ou por decisão final proferida em processo regular, cabendo a Procuradoria Geral do Município sua cobrança e supervisão, conforme disposto no Código Tributário e de Rendas do Município (CTRM), Lei n. 486/95 e Lei Orgânica do Município:

CTRM, Art. 207. Constitui Dívida Ativa do Município a proveniente de crédito, regularmente inscrita na repartição administrativa competente, depois de esgotado o prazo fixado para pagamento, pela lei, ato administrativo, ou por decisão final proferida em processo regular. Parágrafo único. A fluência de juros de mora, não exclui, para os efeitos deste artigo, a liquidez do crédito. CTRM, Art.211. Após inscrita a dívida e extraídas as certidões de débito, estas serão relacionadas e remetidas ao órgão competente para cobrança, escritório de advocacia ou empresa especializada para isso contratada.

Lei Orgânica do Município, Art. 90. É responsabilidade do órgão competente da Prefeitura Municipal a inscrição em dívida ativa dos créditos provenientes de impostos, taxas, contribuições de melhoria e multas de qualquer natureza decorrentes de infrações da legislação tributária, com prazo de pagamento fixado pela legislação ou por decisão proferida em processo regular de fiscalização.

Nesse sentido, atualmente o órgão competente pela gestão da dívida ativa no Município de Serrinha é a coordenadoria de tributos, órgão vinculado à Secretaria da Fazenda e Planejamento, que no final do exercício realiza as inscrições em dívida ativa e envia posteriormente à Procuradoria Geral do Município que se responsabiliza pelas execuções fiscais.

Atualmente, inclusive, por carência no quadro de pessoal técnico especializado, o Município procedeu a contratação de escritório de advocacia para realização dos executivos

fiscais e acompanhamento dos processos em andamento. Importante pontuar que, o controle prévio de legalidade para averiguação de créditos prescritos e inconsistências nos dados cadastrais dos contribuintes é bastante precário e arcaico, carecendo de urgente reformulação, situação que será abordada com mais profundidade no capítulo II, onde trataremos das falhas de governança.

Dados apontados por Bremaeker²³ evidenciam uma acentuada dependência da grande maioria dos municípios brasileiros com as transferências intergovernamentais. Nos exercícios apontados, as transferências representaram, em média 65% da receita total, enquanto a receita tributária própria ficou em apenas 18.7% da receita total, solidificando a ideia de que o suporte financeiro dos municípios está nos recursos decorrentes de transferências. Dentre os tributos municipais, o ISS e o IPTU se revelaram como os de maior potencial arrecadatório, respondendo, respectivamente, por 7,9% e 6,6% da receita total municipal. De outra parte, a contribuição de melhoria teve baixíssimo desempenho, respondendo, apenas, por 0,1% da receita total, revelando-se com um verdadeiro desafio o recolhimento desse tributo.

O montante total dívida ativa pública (tributária e não tributária) inscrito até 2010 pelos três entes federativos somados era de R\$ 1,587 trilhão. Se essa fosse convertida em receita, corresponderia a 68,55% das receitas orçamentárias e a 252,50% das receitas tributárias²⁴.

Ainda no mesmo exercício, a dívida ativa inscrita da União correspondia a 69,13% da sua receita orçamentária, ao passo que a dos Estados era de 78,53% e a dos Municípios de 49,87% do total das correspondentes receitas. Quanto à receita tributária, a participação da dívida ativa da União era de 363,72% do seu total, já para os Estados representava 138,73%, e 282,15% no caso dos Municípios²⁵.

Portanto, Bremaeker²⁶ ainda adverte que a receita auferida pelos entes federativos com a cobrança da dívida ativa ainda se revela muito tímida, correspondendo apenas a 0,28% no caso da União; a 0,73% do conjunto dos Estados; e a 2,92% pelo conjunto dos Municípios.

Na totalidade dos Entes da Federação brasileira, a Dívida Ativa decorrente de créditos tributários é exponencialmente superior àquela de natureza não-tributária, muito embora possam ocorrer algumas oscilações anuais entre os dois tipos, tendo em vista ocorrências

²³BREMAEKER, François E. J. “Dívida ativa: uma importante receita”. In: PINTO, Sérgio Luiz de Moraes; MACEDO, Alberto; ARAÚJO, Wilson J. de. (coord.). **Gestão tributária municipal e tributos municipais**, v. 2, São Paulo: Quartier Latin, 2012.

²⁴Ibidem. p. 24.

²⁵Ibidem. p. 26.

²⁶Ibidem.

pontuais referentes a receitas contratuais que podem ser firmadas pelo Ente Político considerado.

Tomemos como exemplo o próprio Município de Serrinha, conforme podemos verificar pela tabela abaixo, o percentual na Dívida Ativa que decorre de créditos tributários é em torno de 07 (sete) vezes maior que a Dívida Ativa decorrente de créditos não tributários. No caso do Município de Serrinha a Tabela 1 oferece uma visão geral da relação entre a Receita Total de Dívida Ativa, e a sua estratificação em Dívida Ativa Tributária e Não-Tributária, no período de 2018 a 2021.

Tabela 1 - Receitas de Dívida Ativa Total; de Dívida Ativa Tributária; e de Dívida Ativa Não-Tributária

Exercício	Receita Total de Dívida Ativa (A)	Receita de Dívida Ativa Tributária (B)	C B/A	Receita de Dívida Ativa Não-Tributária (D)	E D/A
2018	6.990.941,24	6.791.949,11	97,15%	198.992,13	2,84%
2019	12.248.451,1	9.631.183,08	78,63%	2.617.267,98	21,36%
2020	11.863.054,2	9.245.786,18	77,93%	2.617.267,98	22,06%
2021	31.591.448,5	27.662.523,0	84,39%	3.928.925,47	12,43%

Fonte: TCM SERRINHA (2022).

Notas: C = Relação entre “Receita de Dívida Ativa Tributária” e a “Receita Total de Salvador” E = Relação entre “Receita de Dívida Ativa Não-Tributária” e a “Receita Total de Salvador”.

Os valores inscritos em dívida ativa, conforme podemos observar na Tabela 1, são grandes ativos em potencial que podem ingressar como receita pública do Município. Os valores e percentuais da Tabela 1, não somente demonstram a grande relevância da receita oriunda da Dívida Ativa, bem como, a preponderância da receita de dívida ativa de natureza tributária.

No estudo desenvolvido pelo Observatório de Informações Municipais²⁷, sobre as receitas originárias dos créditos das Dívidas Ativas dos municípios brasileiros podemos verificar a importância destas receitas e como a sua arrecadação representa uma questão bastante tormentosa, notadamente para os municípios, haja vista o acúmulo crescente da Dívida Ativa, em progressão muito maior do que a da recuperação desses créditos.

Conforme o estudo, dos grandes valores acumulados nos estoques de créditos inscritos nas Dívidas Ativas municipais, observa-se que até o ano de 2010, foi acumulado um total de R\$ 159,5 bilhões, correspondendo a 10,05% do montante da Dívida Ativa inscrita pelos três

²⁷BREMAEKER, François E. J. “Dívida ativa: uma importante receita”. In: PINTO, Sérgio Luiz de Moraes; MACEDO, Alberto; ARAÚJO, Wilson J. de .(coord.). **Gestão tributária municipal e tributos municipais**, v. 2. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

entes federados. Deste valor, conforme antecipado, apenas 2,92% da Dívida Ativa inscrita pelo conjunto dos Municípios, se transformaram em receitas.

No tocante à evolução das receitas oriundas da cobrança da Dívida Ativa, ainda com base nos números de 2010²⁸, e em comparação com o ano anterior, houve um acréscimo de 8,23%, considerado o conjunto dos Municípios brasileiros. Na Região Sul, cresceu 11,32%; na Sudeste, 8,32%; na Norte, 6,68%; na Nordeste, 6,36%; e na Centro-Oeste, 6,01%. Conforme as conclusões do estudo, os melhores desempenhos se encontram nos Municípios da região Sul e nas demais regiões entre aqueles Municípios de médio a grande porte demográfico.

Observa-se, ainda, que as maiores dificuldades de recuperação das receitas inscritas nas Dívidas Ativas ocorrem geralmente nos municípios menores e mais pobres, exatamente os que apresentam também maior carência de serviços públicos.

1.2 O ATUAL MODELO DE COBRANÇA DE CRÉDITOS PÚBLICOS

Os créditos públicos²⁹ objeto da presente dissertação correspondem a todas as receitas passíveis de serem obtidas pelo Poder Público diretamente dos cidadãos, principalmente de natureza tributária, mas abrangendo também multas por infração e penalidades atribuídas por órgãos de controle.

Em razão de majoritariamente os créditos públicos decorrerem da atividade tributária, é natural que se passe a desenvolver maiores reflexões acerca dessa relação que envolve o Estado e os contribuintes.

O crédito tributário é a principal fonte de fornecimento ao Estado de receitas para atendimento de necessidades e serviços públicos básicos, como a infraestrutura urbana, a saúde, a educação, o saneamento básico, para citar alguns.

Leciona o professor Geraldo Ataliba³⁰ que, ocorrido um fato qualificado pela norma como gerador do efeito jurídico de atribuir a titularidade de uma soma de dinheiro ao Poder

²⁸Ibidem. p. 28.

²⁹A expressão “créditos públicos”, para fins desta dissertação, corresponde aos créditos da Fazenda Pública, ou os créditos por ela titularizados. Faz-se o registro para esclarecer que não se adotou aqui o conceito financeiro da expressão, que de acordo com Luiz Emydgio F. da Rosa Jr. corresponde à “faculdade que tem o Estado de, com base na confiança que inspira e nas vantagens que oferece, obter, mediante empréstimo, recurso de quem deles dispõe, assumindo, em contrapartida, a obrigação de restituí-los nos prazos e condições fixados”. In: ROSA JR., Luiz Emydgio F. da. **Manual de direito financeiro & direito tributário**. 17..ed. São Paulo: Renovar, 2003. p. 122)

³⁰ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. 6.,ed. 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 32.

Público, nasce o direito deste (credor/sujeito ativo) de exigí-lo do devedor/contribuinte, que tem obrigação de saldá-la.

Decorrem daí os conceitos e definições de obrigação tributária³¹, tributo³² e crédito tributário, sendo este último o “direito subjetivo de que é portador o sujeito ativo de uma obrigação tributária e que lhe permite exigir o objeto prestacional, representado por uma importância em dinheiro”³³.

A singela existência de um direito de exigir o pagamento, por parte do Poder Público, e da obrigação de pagar, por parte dos contribuintes, não enseja, obviamente, o ingresso da parcela pecuniária nos cofres públicos, sendo inafastável, a consecução de atos administrativos para permitir a efetiva arrecadação, desde a realização da fiscalização, do ato de lançamento tributário (formalização³⁴), até a criação de procedimentos de cobrança administrativa³⁵.

As deficiências no processo de cobrança administrativa, antes mesmo de qualquer resistência imposta pelo contribuinte, é o primeiro elemento com potencial para gerar um elevado número de executivos fiscais ajuizados, na medida que mesmo não localizado o devedor, e sem outros mecanismos de repetição da cobrança, parte-se diretamente para a cobrança judicial.

O contribuinte poderá também, caso localizado e não tenha liquidada a cobrança, manifestar sua irrisignação administrativa, impugnando, por exemplo, o lançamento.

O inconformismo do contribuinte inaugura, no âmbito do processo administrativo fiscal, a instauração de uma fase instrutória e de julgamento, com grande previsão de recursos, sobrevindo, ao final, o reconhecimento da nulidade do lançamento, ou a sua manutenção, total

³¹Para James Marins, a existência da obrigação tributária é “resultado da ocorrência de evento no mundo dos fenômenos (fato jurídico tributário) cujo conceito se encaixe na descrição hipotética, geral e abstrata, presente na norma jurídica tributária (hipótese de incidência tributária) e que é o antecedente lógico da consequência tributária correspondente à obrigação de pagar tributo. *In*: MARINS, James. **Direito Processual Tributário Brasileiro (administrativo e judicial)**. 5.ed. São Paulo: Dialética, 2010. p. 88.

³²Art. 3º. Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou em cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

³³CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário, linguagem e método**. São Paulo: Noeses, 2008. p. 421.

³⁴Aqui se invoca o conceito de Paulo de Barros Carvalho, para quem o lançamento é “ato jurídico administrativo, da categoria dos simples, modificativos ou assecuratórios e vinculados, mediante o qual se declara o acontecimento do fato jurídico tributário, se identifica o sujeito passivo da obrigação correspondente, se determina a base de cálculo e a alíquota aplicável, formalizando o crédito e estipulando os termos de sua exigibilidade”. *In*: CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 260).

³⁵James Marins abrange toda essa atuação em um subsistema jurídico que conceitua como “Direito Tributário formal”, definindo-o como o “conjunto de normas mobilizantes, procedimentais, que disciplinam a fiscalização, formalização (lançamento) e cobrança administrativa do crédito tributário. MARINS, 2010, op. cit.. p. 89.

ou parcial, momento em que se opera a constituição definitiva do crédito tributário, sendo o contribuinte novamente instado a, no prazo legal, mais uma vez, adimplir a obrigação tributária.

Inadimplida a obrigação na seara administrativa, o Poder Público inscreve o débito em dívida ativa, e se vê obrigado a utilizar meios forçados de cobrança, utilizando-se, historicamente, de uma única forma para perseguir o devedor: o ajuizamento de execução fiscal³⁶.

O único caminho com ajuizamento imediato da execução fiscal, sem se atentar para a devida realização de um diagnóstico do perfil do devedor ou da dívida, que pelo seu rito corresponde a um meio de expropriação de bens, é o segundo fator com potencial para gerar o exaurimento do modelo.

Cabe um breve esboço histórico.

A partir da vigência da Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, iniciou-se no Brasil um novo modelo de cobrança de créditos públicos, com o desiderato, àquela época, de dar à cobrança judicial das dívidas para com o Estado um tratamento mais célere se comparado com a dos demais títulos de crédito pelo então recém editado Código de Processo Civil de 1973³⁷.

Conforme leciona Humberto Theodoro Júnior, a lei foi “editada com o claro e expresso propósito de agilizar a execução fiscal, criando um procedimento especial diverso do da execução forçada comum de quantia certa”³⁸.

Já se identificava, naquele momento, a preocupação de se diferenciar de alguma maneira o rito judicial da cobrança pela natureza do crédito, ditada por um diferencial relevante, cuja recuperação mostra-se indispensável para a satisfação das necessidades e serviços gerais, de interesse de toda a coletividade.

Todavia, a boa intenção legislativa transformou o Poder Judiciário em um receptor de toda a atuação fazendária que restou frustrada, originando-se um acervo que, mesmo com o advento de uma lei que objetivava maior rapidez e eficácia, passou a crescer demasiadamente.

³⁶James Marins conceitua essa fase administrativa e judicial da lide tributária como “Direito Processual Tributário”, conceituando-o como o “subsistema jurídico que corresponde ao conjunto de normas disciplinadoras da relação jurídica tributária em seu momento crítico através da aplicação à lide tributária, com seu modo diferenciado, das garantias inerentes ao devido processo legal, especialmente a ampla defesa com os meios e recursos a ela inerentes, e também dos mecanismos administrativos e judiciais necessários à atuação julgadora do Estado”. Ibid.. p. 91.

³⁷Esta conclusão se infere do primeiro parágrafo da exposição de motivos da lei: “O novo Código de Processo Civil tratou as dívidas consideradas líquidas e certas ao nível das próprias sentenças, na modalidade de execução que denominou de ‘título executivo extrajudicial’ (arts. 583 e 585). Mas, ao fazê-lo não só deu ao crédito público o mesmo tratamento da nota promissória e da letra de câmbio, títulos comerciais, como permitiu que outras espécies de obrigações, v.g., as obrigações para com entidades financeiras, tivessem um rito de execução – com fase extrajudicial – muito mais eficaz, rápido e com privilégios que jamais foram conferidos ao crédito público”.

³⁸THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Lei de execução fiscal: comentários e jurisprudência**. 13.ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 27.

Neste sentido, o executivo fiscal materializado após a frustração de todas as tentativas de recuperação de crédito por meio da cobrança administrativa, terminará por renovar as mesmas fases já incursionadas pelo Poder Público. Partindo-se novamente para a busca pela localização do devedor ou patrimônio capaz de satisfazer o crédito público, repetindo-se, assim, providências já adotadas, sem sucesso, pela administração fazendária.

Com efeito, o Poder Judiciário, que poderia estar adstrito a litígios de maior complexidade e questões reservadas legalmente a sua apreciação (como o caso de declaração de inconstitucionalidade normativa), acaba se generalizando e constituindo-se uma etapa obrigatória da fase de cobrança, o que contribui para o seu colapso de funcionamento e para uma prestação jurisdicional de menor qualidade.

1.3 DADOS QUE REVELAM O ESGOTAMENTO DO MODELO

O introito do presente trabalho, ao listar os problemas e hipóteses deste, traz por primeiro a afirmação de que o exaurimento do vigente mecanismo de cobrança está intimamente ligado à sua ineficiência, sendo mister, portanto, a delimitação do conceito de eficiência aqui adotado.

A doutrina moderna, a exemplo de Humberto Ávila, em seu livro *A Teoria dos Princípios*³⁹, ultimamente tem feito uma distinção entre princípios jurídicos e regras. Os princípios seriam conteúdos normativos mais abstratos ao passo que as regras seriam menos abstratas, donde estas teriam uma maior facilidade de interpretação.

O principal critério de distinção entre princípios e regras, para Robert Alexy, reside no fato de que princípios constituem mandamentos de otimização, caracterizados por poderem ser satisfeitos em variados graus, de acordo com o âmbito das possibilidades fáticas e o âmbito das possibilidades jurídicas, este último determinado pelas regras e princípios colidentes.⁴⁰ Já as regras são normas do tipo tudo ou nada, ou são satisfeitas integralmente, ou não são satisfeitas.

Neste passo, os princípios são importantes conteúdos normativos que possuem força cogente e atuam como verdadeiros vetores de interpretação e de controle das regras que serão

³⁹ÁVILA, Humberto. **A teoria dos princípios**. São Paulo: Malheiros, 2012.

⁴⁰ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. Madri: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 200. p. 112: “*Los principios son mandatos de optimización con respecto a las posibilidades jurídicas y facticas. La máxima de la proporcionalidad em sentido estricto, es decir, el mandato de ponderación, se sigue de la relativización con respecto a las posibilidades jurídicas*”.

criadas. No campo judicial tributário, a cobrança do crédito público é regida por diversos princípios dentre eles o da eficiência.

A positivação do aludido princípio na Carta de 1988 se deu a partir da EC nº 19/98, inserindo-o no rol daqueles previstos no art. 37, *caput*.

A eficiência, como princípio afeto à Administração Pública e, em sentido estendido, à toda função administrativa, acarreta um dever de atuação de modo rápido e preciso, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população⁴¹.

Para Hely Lopes Meireles, tal princípio,

Exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros⁴².

Consoante as lições da ilustre administrativista Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o princípio da eficiência apresenta dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para obter os melhores resultados; e pode também ser considerado em relação ao modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública, também com o objetivo de alcançar os melhores resultados no desempenho da atividade administrativa⁴³.

Se para a Administração a positivação constitucional do princípio se deu somente a partir da reforma de 1998, o mesmo não se afirmar em relação à eficiência como corolário processual.

Segundo doutrina João Gilberto Gonçalves Filho, sua raiz normativa está no direito fundamental de amplo acesso à Justiça (CF, art. 5º, XXXV) e no direito fundamental ao devido processo legal (CF, art. 5º, LIV)⁴⁴. Para o autor, a eficiência no direito de acesso à Justiça compreende a sua apreciação por uma prestação positiva e com qualidade; e, no devido processo legal, por intermédio da observância de suas quatro projeções, quais sejam a

⁴¹MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 19. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 161.

⁴²MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 96.

⁴³DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 29. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 114.

⁴⁴GONÇALVES FILHO, João Gilberto. **O princípio constitucional da eficiência no processo civil**. 2010. Tese (Doutorado em Direito Processual) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-17112011-085839/publico/Microsoft_Word_tese_doutorado_joao_gilberto_filho.pdf. Acesso em: 08 jun. 2021.

celeridade (pronta resolução), a efetividade (repercussão no plano fático), a segurança jurídica (estabilidade às relações jurídicas) e a economia processual (menos custosa possível).

Contudo, Fredie Didier Jr. ensina que eficiente é a atuação que promove os fins do processo de modo satisfatório em termos quantitativos, qualitativos e probabilísticos⁴⁵.

A abordagem terminológica do princípio, neste estudo, segue o seu aspecto do ponto de vista da análise econômica do direito, analisando-se o custo benefício para administração pública do simples encadeamento de atos do executivo fiscal, sem descurar da análise prévia das falhas de governança que antecedem a busca pelo Poder Judiciário.

Cabe ainda aprofundarmos a análise do princípio da eficiência, sob o aspecto da administração pública, lembrando que eficiência, eficácia e efetividade, possuem conceitos distintos, muito embora muitas vezes se utilizem as três palavras de forma indiscriminada.

De acordo Idalberto Chiavenato⁴⁶ ensina que toda organização deve ser analisada sob o escopo da eficácia e da eficiência, ao mesmo tempo:

Eficácia é uma medida normativa do alcance dos resultados, enquanto eficiência é uma medida normativa da utilização dos recursos nesse processo. [...] A eficiência é uma relação entre custos e benefícios. Assim, a eficiência está voltada para a melhor maneira pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas (métodos), a fim de que os recursos sejam aplicados da forma mais racional possível [...].

A eficiência não se preocupa com os fins, mas apenas com os meios, ela se insere nas operações, com vista voltada para os aspectos internos da organização. Logo, quem se preocupa com os fins, em atingir os objetivos é a eficácia, que se insere no êxito do alcance dos objetivos, com foco nos aspectos externos da organização.

O autor diz que nem sempre se é eficiente e eficaz ao mesmo tempo. Uma organização pode ser eficiente e não ser eficaz e vice-versa. O ideal é ser igualmente eficiente e eficaz.

Eficiência diz respeito a método, a modo certo de fazer as coisas. [...] Uma empresa eficiente é aquela que consegue o seu volume de produção com o menor dispêndio possível de recursos. Portanto, ao menor custo por unidade produzida”.

Já a eficácia diz respeito a resultados, a produtos decorrentes de uma atividade qualquer. Trata-se da escolha da solução certa para determinado problema ou

⁴⁵DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil:** introdução ao direito processual civil, parte geral e processo do conhecimento. 19.ed. Salvador:ed. Jus Podivm, 2017. p. 116.

⁴⁶CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos humanos na empresa:** pessoas, organizações e sistemas. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1994. p. 67-76.

necessidade. [...] Uma empresa eficaz coloca no mercado o volume pretendido do produto certo para determinada necessidade⁴⁷.

A efetividade, na área pública, afere quais são os impactos produzidos pela ação ao longo do tempo, ou seja, no caso da área pública em que medida os resultados de uma ação trazem benefício à população. Ou seja, ela é mais abrangente que a eficácia, na medida em que esta indica se o objetivo foi atingido, enquanto a efetividade mostra se aquele objetivo trouxe melhorias para a população visada. Vale a pena recorrer as lições de Torres:

Efetividade: é o mais complexo dos três conceitos, em que a preocupação central é averiguar a real necessidade e oportunidade de determinadas ações estatais, deixando claro que setores são beneficiados e em detrimento de que outros atores sociais. Essa averiguação da necessidade e oportunidade deve ser a mais democrática, transparente e responsável possível, buscando sintonizar e sensibilizar a população para a implementação das políticas públicas. Este conceito não se relaciona estritamente com a idéia de eficiência, que tem uma conotação econômica muito forte, haja vista que nada mais impróprio para a administração pública do que fazer com eficiência o que simplesmente não precisa ser feito⁴⁸.

Neste sentido, conforme asseverado em nossa introdução, nosso estudo está focado na análise preponderante da eficiência e eficácia do atual sistema de cobrança do crédito público, buscando conciliar custos e resultado.

A ineficiência da Administração Pública na cobrança de créditos públicos, tributários e não tributários, pode ser afirmada a partir de estudos feitos pelo IPEA, pelos dados estatísticos anuais coletados pelo CNJ, bem como, pelos próprios relatórios da PGFN.

Conforme dados do IPEA⁴⁹, o processamento das ações de execução fiscal no âmbito do Poder Judiciário é lento e dispendioso, calculando-se, de acordo com dados de 2012, em 2.989 dias, isto é, 8 anos, 2 meses e 9 dias, o tempo médio de duração de um processo de execução na Justiça Federal e em R\$ 4.368,00 (quatro mil e trezentos e sessenta e oito reais) o custo apenas da máquina judiciária⁵⁰ (excluindo-se, pois, a remuneração de advogados públicos).

Caso atualizado pelo índice geral da inflação para as dívidas do Poder Público (IPCA-E), e considerando a variação de cerca de 60,71% no período de janeiro/2012 a

⁴⁷BIO, Sérgio Rodrigues. **Sistemas de informação**: um enfoque gerencial. São Paulo: Atlas, 1996. p. 20-23.

⁴⁸TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. 224 p.

⁴⁹INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, op. cit.

⁵⁰Custo ponderado da remuneração dos servidores em face do tempo operacional das atividades efetivamente realizadas, considerados o tempo em que o processo fica parado e também a mão de obra indireta.

dezembro/2021⁵¹, tal custo importaria atualmente no montante de R\$ 7.019,81 (sete mil, dezenove reais e oitenta e um centavos).

A publicação de dados do Poder Judiciário, sob coordenação do CNJ, tem sido um dos principais instrumentos de divulgação estatística judiciária anual, referência para a elaboração de diagnósticos e de novas práticas tanto para o Poder Judiciário como para os órgãos que dele dependem ou que com ele cooperam.

O Relatório “Justiça em Números” tem revelado anualmente o crescente número do estoque de execuções de créditos públicos, alcançando, as execuções fiscais, de acordo com os dados da 18ª edição do relatório, em 2021⁵², 36% dos casos pendentes, e congestionamento de 87%, a maior taxa entre todos os tipos de processo.

De acordo com o próprio estudo, as execuções fiscais constituem o principal fator de morosidade do Poder Judiciário, de modo que, considerando os números acima, de cada 100 processos de execução fiscal que tramitaram em 2020, apenas 13 foram baixados.

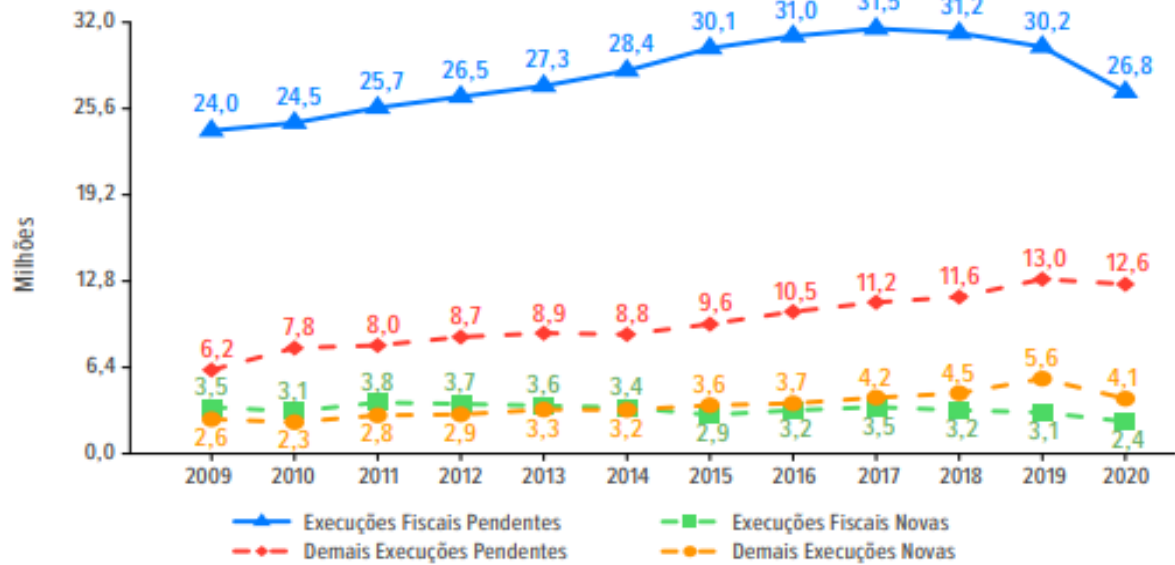
O maior impacto das execuções fiscais está na Justiça Estadual, que concentra 83% dos processos. A Justiça Federal responde por 17%; a Justiça do Trabalho por 0,27% e a Justiça Eleitoral, por apenas 0,01%. Da mesma forma, o efeito desses processos nos acervos é mais significativo na Justiça Federal e Estadual. Na Justiça Federal, os processos de execução fiscal correspondem a 46% do seu acervo total de primeiro grau (conhecimento e execução); na Justiça Estadual, a 40%; na Justiça do Trabalho, a 2%.

Outrossim, verifica-se a ausência de qualquer alteração nos prazos de duração de processos de execução fiscal, visto que, de acordo com este último relatório, o tempo médio de tramitação na Justiça Estadual é de 8 anos e 5 meses, enquanto na Justiça Federal é de 6 anos e 11 meses, permanecendo-se, portanto, próximos daqueles já levantados pelo IPEA desde 2012.

⁵¹De acordo com cálculo realizado na página eletrônica do Banco Central do Brasil, no link calculadora do cidadão.

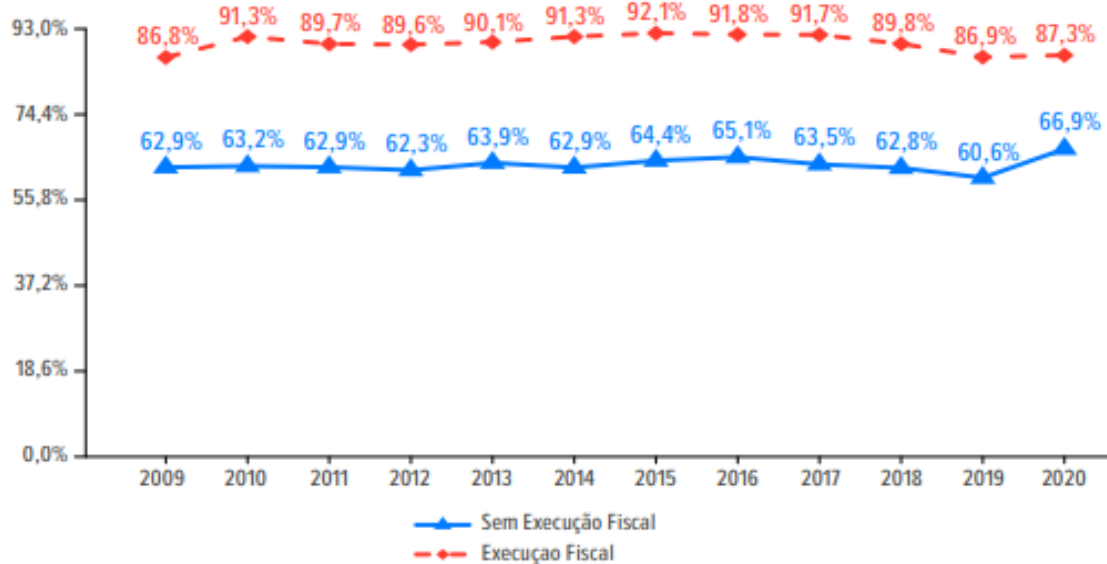
⁵²CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em números 2021**: ano-base 2020. Brasília: CNJ, 2021. p. 176-179.

Figura 1 – Série histórica de execuções fiscais nos processos novos e pendentes



Fonte: CNJ – Relatório Justiça em Números (2021).

Figura 2 – Série histórica do impacto da execução fiscal na taxa de congestionamento



Fonte: CNJ – Relatório Justiça em Números (2021).

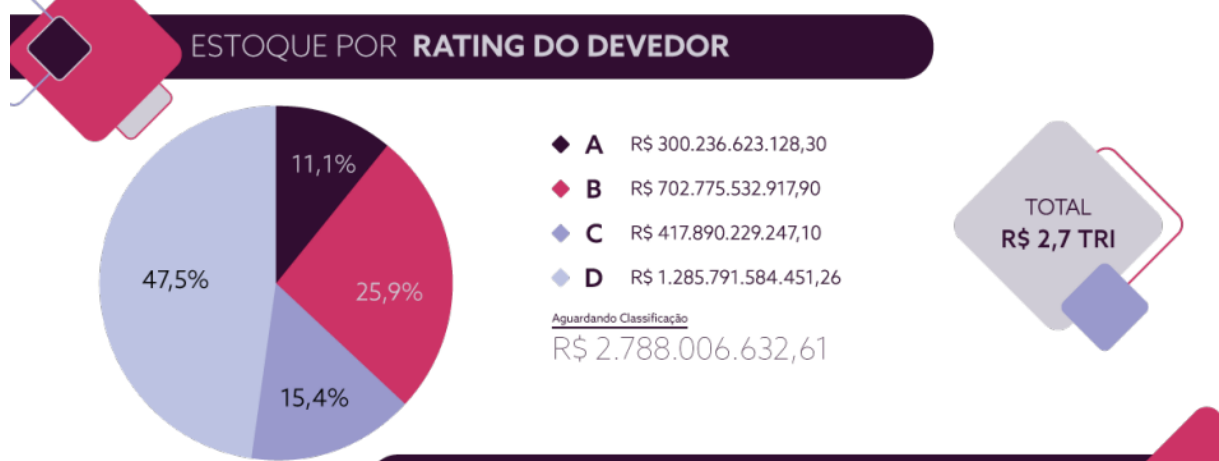
Observa-se, de acordo com os dados destacados na Figura 1, que pelo menos desde o ano de 2009 é crescente o número de execuções fiscais pendentes, decorrente da desproporção, para maior, das execuções iniciadas se comparado com o número daquelas baixadas, havendo uma discreta redução do crescimento a partir de 2019.

Além disso, a taxa de congestionamento de execuções fiscais, de acordo com a Figura 2, permaneceu praticamente inalterada, com uma tendência de novo aumento a partir de 2020,

evidenciando a ausência de adoção de qualquer medida que pudesse reduzir os índices de não resolução das demandas.

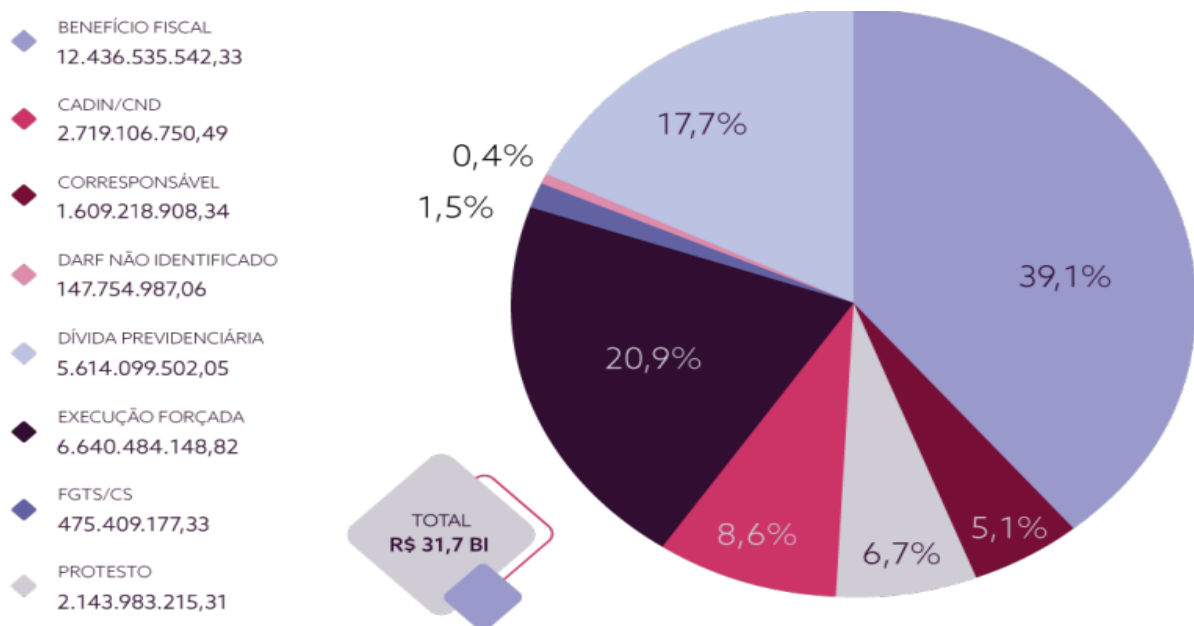
No que tange à recuperação dos créditos, podemos verificar como ponto de partida para um panorama geral, os dados da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, relativos ao estoque total da dívida ativa e sua efetiva arrecadação.

Figura 3 – Estoque da dívida ativa da União em 2021



Fonte: PGFN em Números (2022).

Figura 4 – Arrecadação da dívida ativa da União em 2021



Fonte: PGFN em Números (2022).

Conforme se verifica dos dados das Figuras 3 e 4, além do valor da dívida ativa federal ser crescente, o valor recuperado percentualmente comparado ao estoque da dívida, inobstante todos os esforços da PGFN em se superar a cada ano, ainda é bastante baixo.

Com efeito, no ano de 2021 foram recuperados R\$ 31,7 bilhões de um estoque de R\$ 2,7 trilhões, correspondentes, pois, a cerca de apenas 1,17% do passível de ser arrecadado.

Referidos números revelam que o vigente modelo de cobrança administrativa e judicial de créditos públicos passa muito longe de realizar o escopo do princípio da eficiência.

Normalmente, tem sido simplesmente transferido ao Poder Judiciário a responsabilidade pela busca do crédito, após a sua infrutífera cobrança administrativa, muitas vezes com a repetição de atos da fase administrativa, sem realizar qualquer diagnóstico da dívida ativa, comumente até mesmo com simples falhas cadastrais.

Esse panorama do modelo de cobrança focado na execução fiscal se acentua quando levado em consideração a grande maioria dos Municípios brasileiros, notadamente por carecerem de uma estrutura administrativa capaz de otimizar a arrecadação dos estoques da dívida ativa.

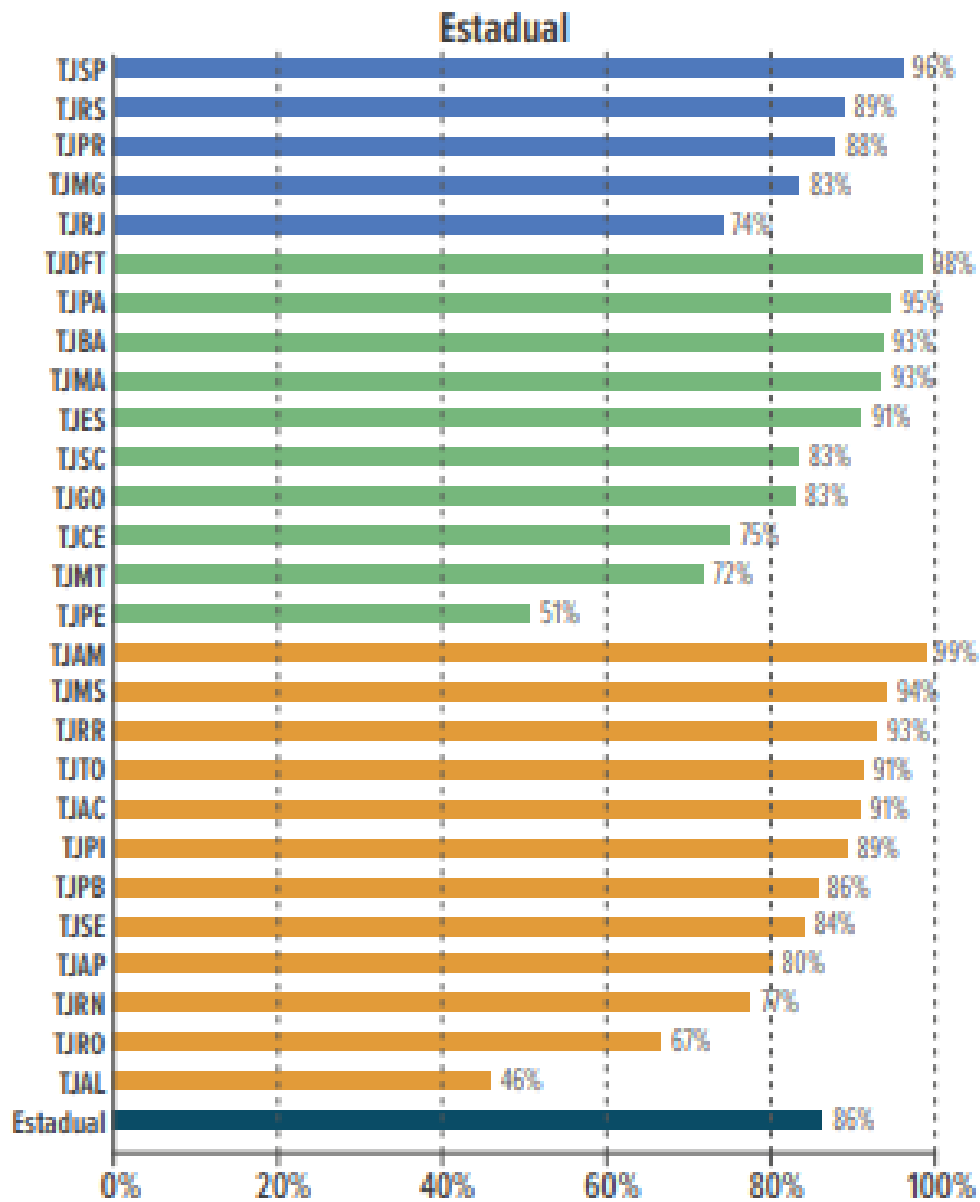
1.3.1 Dados de execuções fiscais e da Dívida Ativa no TJBA e Município de Serrinha

A realidade do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (TJBA), e especificamente do Município de Serrinha, objeto mais definido do estudo, não difere daquela nacional, já apontada anteriormente.

No caso do TJBA, verificaremos conforme os dados do Relatório Justiça em Números de 2021⁵³, o percentual geral da taxa de congestionamento das execuções fiscais, e o percentual de execuções fiscais efetivamente baixadas nas varas exclusivas de execução fiscal e fazenda pública.

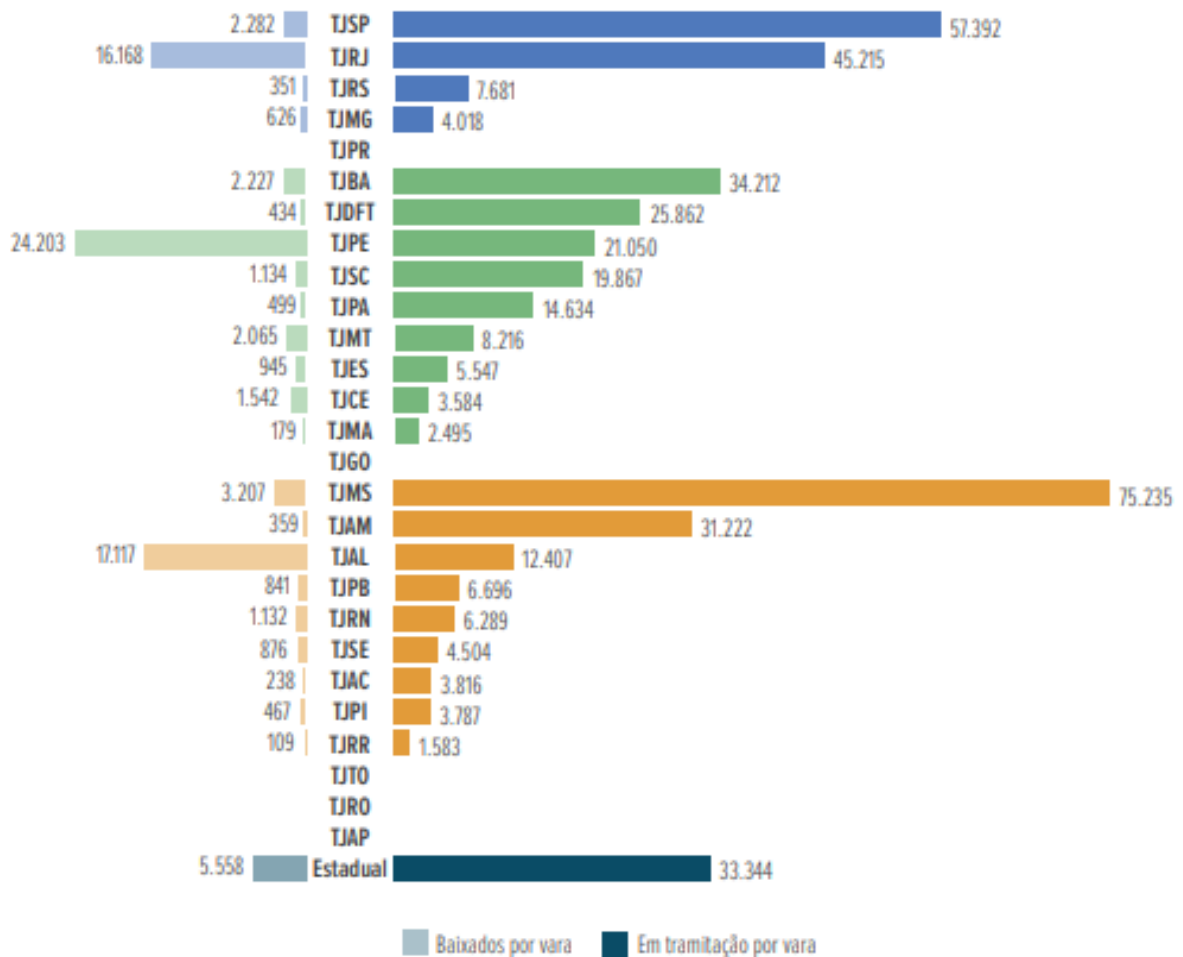
⁵³CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em números 2021: ano-base 2020**. Brasília: CNJ, 2021. p. 180 e p. 227.

Figura 5 – Taxa de congestionamento na execução fiscal, por tribunal



Fonte: CNJ – Relatório Justiça em Números (2021).

Figura 6 – Total de processos de execução fiscal baixados e pendentes por vara exclusiva, segundo o tribunal



Fonte: CNJ – Relatório Justiça em Números (2021).

Os gráficos demonstram atualmente, excetuando da regra nacional, os Estados de Pernambuco e Alagoas, tem obtido boa redução na taxa de congestionamento após assumirem o protagonismo na adoção de medidas específicas de redução das execuções fiscais, com emprego de tecnologia, criação de órgãos específicos para execuções fiscais, edição de atos normativos disciplinando arquivamento de processos de execução suspensos, arquivados, paralisados ou sem perspectiva de cumprimento, além de criação de parcerias com Tribunais de Contas, Estados e Municípios⁵⁴.

O Tribunal de Justiça de Alagoas, em parceria com Estados e Municípios, tem inclusive investido também em meios extrajudiciais de cobrança fiscal, pretendendo

⁵⁴PROGRAMA GOVERNANÇA DIFERENCIADA DAS EXECUÇÕES FISCAIS NO TJ/PE. Disponível em: http://www.tjpe.jus.br/agencia-de-noticias/-/asset_publisher/ubhL04hQXv5n/content/governanca-diferenciada-das-execucoes-fiscais-reduz-serie-historica-da-taxa-de-congestionamento-no-tjpe?inheritRedirect=false. Acesso em: 20 jul. 2022.

estabelecer piso mínimo para o ajuizamento de execuções fiscais, além da adoção de protesto extrajudicial, o que se reflete na alta redução da taxa de congestionamento.⁵⁵

Observa-se que os referidos Tribunais já estão representando reação contrária a política pública de ajuizamento automático de executivos fiscais que não possuem qualquer perspectiva de recebimento perante o Poder Judiciário, na medida que em grande parte dos executivos fiscais à fazenda pública prática judicialmente uma mera reiteração de atos já praticados na esfera administrativa, atolando desnecessariamente o Judiciário.

Com efeito, inobstante a situação pontual desses dois estados, conforme a figura 5 demonstra, a taxa de congestionamento das execuções fiscais perante o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia gravita em torno de 93%, seguindo, portanto, a média do que acontece na grande maioria dos demais Tribunais que ainda não esboçaram reação.

Nesta toada, tomando-se como referência as varas especializadas nos executivos fiscais ou fazenda pública no Estado da Bahia com o total de 34.212 execuções fiscais em tramitação no ano de 2021 e apenas 2.227, podemos ter um panorama específico do percentual de execuções fiscais que são efetivamente baixadas, chegando em um percentual de tão somente 6,5 % dos executivos baixados.

O congestionamento das execuções fiscais no Município de Serrinha, segue o mesmo padrão de congestionamento refletido no panorama geral, todavia com peculiaridades na fase administrativa e judicial que pioram sensivelmente a possibilidade de recuperação dos créditos.

Consoante dados do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia⁵⁶, as execuções fiscais ajuizadas pela Procuradoria Geral do Município, nos anos de 2018 e 2019 possuem uma incrível taxa de congestionamento de praticamente 100% (ANEXO A). Do rastreamento das execuções fiscais em tramitação na Comarca de Serrinha de 2018 até 2022, não se verifica absolutamente nenhuma baixa processual.

Além disso, verifica-se graves problemas de governança, na medida que não existe um fluxo anual de cobrança administrativa ou mesmo ajuizamento de execuções fiscais, existindo um verdadeiro vácuo de inexistência de qualquer cobrança do crédito público nos anos de 2020 e 2021, o que são dados bastante assustadores.

⁵⁵TJ/Al. **Estados e Municípios articulam-se para desjudicializar cobranças fiscais.** Disponível em: <https://www.tjal.jus.br/noticias.php?pag=lerNoticia¬=12324>. Acesso em: 20 jul. 2022.

⁵⁶TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA. **Consulta Processual.** Disponível em: <http://www5.tjba.jus.br/portal/>. Acesso em: 20 set. 2021.

Sobrelevam a existência de várias causas internas, com falhas de governança, como a omissão da fase de cobrança administrativa, inexistência de sistema informatizado com relatório anual do estoque de dívida ativa, problemas no aspecto interrelacional de todos os atores do sistema de cobrança, a falta de coordenação entre as instituições, o corporativismo, o conflito de agenda e a opacidade – o que será objeto de detida análise no capítulo a seguir –, destacam-se questões pontuais.

Importante ainda pontuar que, encontramos grande dificuldade na obtenção de dados do estoque da dívida ativa tributária do Município de Serrinha, uma vez que inexistente na Secretaria da Fazenda, Coordenadoria de Tributos ou mesmo na Procuradoria Geral do Município, qualquer tipo de organização administrativa com relação aos dados da dívida ativa tributária, perfil de devedores, índices de recuperação de crédito ou qualquer outro dado indicativo.

Nossa tábua de salvação para realização do estudo, foram dados obtidos perante o Tribunal de Contas dos Municípios, por meio da inspetoria localizada na cidade de Serrinha, mediante dados do demonstrativo das contas do razão retirados do Sistema Integrado de Gestão e Auditoria (SIGA); e pesquisa perante o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia realizando consultas processuais ano a ano das execuções fiscais do Município a partir de 2018.

Com todos esses problemas ignorados, observa-se completa inexistência de contencioso administrativo de cobrança, resvalando tudo na via única de ajuizamento dos créditos inadimplidos, mesmo assim sem qualquer periodicidade anual.

Vale ressaltar, também a ausência de reunião em um único processo de certidões de dívida ativa de pendências diversas de um único devedor, sendo que o ajuizamento se dá na razão de um processo para cada CDA.

Compondo as causas externas, também não se verifica a existência de normas permitindo a seleção de débitos a serem ajuizados, como por exemplo pelo estabelecimento de limite mínimo.

Em valores a receber, é considerável a oportunidade de receita do município, haja vista a existência de mais de R\$ 30.961.448,5, em estoque da dívida ativa no ano de 2021:

Tabela 2 - Estoque, valores inscritos e valores recuperados da Dívida Ativa no município de Serrinha (em R\$)

Variáveis	2018	2019	2020	2021
Estoque	6.990.941,24	12.248.451,1	11.863.054,2	31.591.448,5
Valor Inscrito	6.990.941,24	12.248.451,1	11.863.054,2	31.591.448,5
Valor Arrecadado	44.235,56	114.585,68	1.670.758,00	2.044.350,71

Fonte: TCM Serrinha (2021).

A performance de arrecadação do Município consegue ser pior que a do Governo Federal, em vista de nenhuma recuperação por meio de execuções fiscais, protesto extrajudicial e altíssima taxa de congestionamento na Vara da Fazenda Pública do Município, batendo a incrível marca de 100%. Ou seja, não se recupera praticamente nada por meio de execução fiscal.

O ínfimo valor arrecadado, conforme se verifica da Tabela 2 e segundo os dados contábeis obtidos no Tribunal de Contas do Estado da Bahia (ANEXO B), são recebidos em cobrança administrativa e normalmente são pagamentos espontâneos conseguidos em razão da necessidade de obtenção da Certidão Negativa de Débitos Tributários para participar de licitações no Município ou em razão de programas de benefícios fiscais anuais denominados REFIS.

Podemos verificar consoante os dados obtidos na Inspeção Regional de Controle Externo de Serrinha, dos anos de 2019, 2020 e 2021 (ANEXO B), que do total de créditos inscritos em dívida ativa a receber, pouco mais de 8% é recuperado pela cobrança administrativa, traduzida basicamente pelo programa de REFIS anual.

A política tributária do município cinge-se ao oferecimento de beneplácitos fiscais que deixaram os contribuintes literalmente mal-acostumados, posto que sabendo que os descontos anuais no programa REFIS podem chegar a 100% (cem) por cento dos juros e multas, e podem ser aplicados mesmo aos processos já em tramitação, não há qualquer interesse dos contribuintes em manter a adimplência. Inexiste CADIN municipal ou protesto extrajudicial, ou seja, não há qualquer interesse político na cobrança.

Além disso, nas mudanças de governo, há um completo esfacelamento das Procuradorias Municipais, pois dada a inexistência de um corpo efetivo de carreira, os dados não são repassados de um servidor comissionado para outro servidor comissionado, o que gera uma verdadeira balburdia de perda de prazos e arquivamentos perante o Poder Judiciário.

Assim sendo, em razão dos números acima destacados, a uma urgente necessidade de analisar hipóteses para superar a baixíssima eficiência e eficácia da cobrança da dívida ativa, o que, apesar de ser um fenômeno nacional, gera efeitos nefastos de maneira mais acentuada às economias dos municípios, já bastante fragilizados por participarem em menor proporção da repartição das receitas tributárias.

Faz-se mister, pois, como salientado por Aldo de Paula Júnior⁵⁷, examinar fatores relacionados à governança da cobrança e às razões para o elevado acervo de execuções fiscais, enfrentando problemas como:

- (i) a existência de processos de execução que poderiam ser reunidos e não são;
- (ii) a existência de deficiências na formação desses títulos;
- (iii) a existência de processos com valores muito baixos e;
- (iv) a ausência de integração entre o órgão que promove a constituição do crédito (Coordenadoria de Tributos) e o que promove a sua cobrança (Procuradorias).

Com o fito de desenvolver mecanismos alternativos de cobrança, visando à maior eficiência e eficácia na recuperação de receitas, foi necessário o estudo de cada fase da cobrança a partir do seu ingresso na responsabilidade e governança da Procuradoria Geral do Município, dada a potencialidade das pesquisas empíricas na revelação da realidade institucional, identificando-se, a partir daí, oportunidades de racionalização e otimização capazes de impactar de forma positiva na arrecadação, e evitar o ajuizamento de executivos fiscais, via quase exclusiva de cobrança do crédito tributário prevista em nosso ordenamento jurídico.

⁵⁷JÚNIOR, Aldo de Paula. **Retirar execução fiscal do judiciário não garante eficiência**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-abr-25/aldo-paula-retirar-execucao-fiscal-judiciario-nao-garante-eficiencia>. Acesso em: 12 nov. 2021.

CAPÍTULO 2 – A GOVERNANÇA NA COBRANÇA DE CRÉDITOS DA FAZENDA PÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SERRINHA

2.1 O SISTEMA DE GOVERNANÇA NA COBRANÇA DE CRÉDITOS PÚBLICOS

Antes de adentrarmos no sistema de governança dos créditos público, torna-se fundamental que seja determinado em que aspecto da palavra governança estamos nos referindo, uma vez que governança pode abranger diversos conceitos e acepções a depender da abordagem que seja utilizada.

Vejamus que governança é um termo bastante amplo que pode inclusive englobar governança corporativa e dimensões presentes na governabilidade, segundo Maria Helena de Castro Santos⁵⁸:

“Refere-se ao modus operandi das políticas governamentais – que inclui, dentre outras, questões ligadas ao formato político institucional do processo decisório, à definição do mix apropriado de financiamento de políticas e ao alcance geral dos programas”. Como bem salienta Santos (1997, p. 341) “o conceito (de governança) não se restringe, contudo, aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado, tampouco ao funcionamento eficaz do aparelho de Estado”. Dessa forma, a governança refere-se a “padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos, e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico”, incluindo-se aí “não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como os partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais (de fornecedores, famílias, gerentes), hierarquias e associações de diversos tipos” (SANTOS, 1997, p. 342). Ou seja, enquanto a governabilidade tem uma dimensão essencialmente estatal, vinculada ao sistema político-institucional, a governança opera num plano mais amplo, englobando a sociedade como um todo.

Neste sentido, como a expressão governança possui uma acepção muito ampla que pode compreender diversos aspectos, quando utilizamos a palavra governança nesse trabalho estaremos nos referindo aos aspectos gerenciais, administrativos e de funcionamento eficaz do aparelho estatal.

Com efeito, é cada vez maior o estoque da dívida ativa pública, sendo bastante alarmante os índices gerais de sua recuperação no município de Serrinha, demandando uma verdadeira revolução em todo o aparato administrativo e legislativo.

Conforme já relatado o que ocorre no município de Serrinha, não difere da realidade da grande maioria dos entes federados, a política pública tributária têm simplesmente editado

⁵⁸SANTOS, Maria Helena de Castro. “Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil Pós-Constituinte”. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 335-376, 1997.

recorrentemente programas de refinanciamento e anistia de débitos⁵⁹, gerando incentivos perversos e potencializando o denominado “risco moral”.

De acordo com Cristiano Carvalho,

Anistias fiscais reiteradas incentivam maus contribuintes a seguirem não adimplindo suas obrigações, pois sabem que mais cedo ou mais tarde serão beneficiados pela ajuda governamental [...] penaliza os bons contribuintes, que se colocam em situação de desvantagem injusta perante aqueles maus cumpridores⁶⁰.

Referido caminho acaba por premiar a inadimplência ao invés da desejada pontualidade nas obrigações tributárias, promovendo queda de arrecadação e potencializando a inadimplência dos contribuintes regulares, os quais sempre verão uma saída na redução dos valores e instituirão um mercado de concorrência desleal.⁶¹

Entrementes, muito distante de incentivar o contribuinte a aderir à cultura da espontaneidade na adimplência de suas obrigações tributárias, como o princípio norte-americano da *voluntary compliance*, a tendência local é de que os cidadãos acabem por relegar tais obrigações a um menor nível de prioridade de pagamento, dada a expectativa de quitá-lo em condições futuras não tão onerosas, contribuindo para um contexto em que todos perdem: o Poder Público, os bons contribuintes e a sociedade em geral.

Consequentemente, atuar apenas nas consequências, de modo que a comprovação do elevado estoque de crédito a ser cobrado, e a enorme facilitação de seu pagamento revelam a ineficiência e ineficácia da Administração Pública no papel de cobrança, posto que, não tendo resultado na fase extrajudicial da cobrança, termina por simploriamente transferir ao Poder Judiciário – já assoberbado de outros conflitos, de diversas naturezas – a responsabilidade de alcançar o devedor e seus bens.

O Poder Judiciário, todavia, não possui função precípua de delegatário de cobrança, advindo daí, ao menos na grande maioria dos estados, uma atuação orgânica omissiva e morosa, marcadamente passiva, dissociada daquela própria do titular do crédito.

⁵⁹Somente em âmbito Federal, verifica-se desde 2000 a abertura de pelo menos 08 programas de parcelamento e anistia: REFIS (Lei nº 9.964/2000), PAES (Lei nº 10.684/2003), PAEX (MP 303/2006), REFIS da crise (Lei nº 11.941/2009 e Lei nº 12.865/2013), REFIS da Copa (Lei nº 13.043/2014), PRORELIT (Lei nº 13.202/2015) e PRT (MP 766/2017).

⁶⁰CARVALHO, Cristiano. O Conflito entre contribuintes e o Estado na busca do crédito tributário. In: BOSSA, Gisele Barra et al. (coord.). **Medidas de redução do contencioso tributário e o CPC/2015: contributos práticos para ressignificar o processo administrativo e judicial tributário**. São Paulo: Almedina, 2017. p. 69-70.

⁶¹GONÇALVES, Antonieta Caetano. Comportamento de risco moral e seleção adversa oriundos dos programas de refinanciamento de débitos tributários federais reiterados. In: CONGRESSO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO MINEIRA DE DIREITO E ECONOMIA – AMDE, 8., 1992. Paper [...] 1992. Disponível em: http://www.congresso.amde.org.br/index.php/CONGRESSO/VIII_AMDE/paper/view/128/92. Acesso em: 05 maio 2021.

Assim sendo, a maior eficiência e eficácia na cobrança de créditos públicos depende de uma análise detalhada do seu sistema de governança, observando as funções e a atuação tanto dos órgãos internos da Administração Pública (fazendários e de representação judicial) quanto do Poder Judiciário.

De acordo com paradigma básico de governança desenvolvido pelo Tribunal de Contas da União⁶², o sistema de governança reflete a forma como diversos atores se organizam, interagem e procedem na busca de um objetivo comum, envolvendo as estruturas administrativas, os processos de trabalho, as ferramentas instrumentais, o fluxo de informações e o comportamento das pessoas.

Assim, temos um sistema complexo que busca conciliar eficiência, eficácia, efetividade e economicidade com vistas ao atingimento de políticas públicas por intermédio da prestação de serviços de interesse da sociedade.

Com o escopo de compreender o sistema de governança na cobrança de créditos públicos, tendo-se como pano de fundo o do município de Serrinha, faz-se necessário, assim, inicialmente identificar os atores envolvidos e suas funções (pessoas e competências), apontar as falhas de governança e relacionamento que frustram os resultados desejados para, finalmente, ser possível a proposição de alternativas tendentes a torná-lo mais eficiente.

2.2 OS ATORES DO SISTEMA DE COBRANÇA: PARTÍCIPES E FUNÇÕES

O Código Tributário Nacional, em seus arts. 7º e 142⁶³, estabelece que o lançamento de tributos é atividade privativa estatal, própria de autoridades qualificadas, de modo que os órgãos fazendários (Receita Federal e Secretarias de Fazenda) são os primeiros partícipes do sistema de cobrança que se está a analisar.

Referidos órgãos, em cuja composição também se situam as instâncias administrativas recursais, composta por órgão colegiados, apuram o valor devido e emitem as cobranças

⁶²BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria**. Brasília: TCU Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/pmimf/institucional/download-dearquivos/governanca-publica-tcu.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2021.

⁶³Art. 7º A competência tributária é indelegável, salvo atribuição das funções de arrecadar ou fiscalizar tributos, ou de executar leis, serviços, atos ou decisões administrativas em matéria tributária, conferida por uma pessoa jurídica de direito público a outra, nos termos do §3º do artigo 18 da Constituição. Art. 142. Compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento, assim entendido o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação da penalidade cabível.

diretamente aos contribuintes, cuja recuperação ou alcance de metas pré-estabelecidas geralmente acarretam ganhos extras aos seus servidores, tais como bonificações salariais.

No caso do município de Serrinha, a competência atribuída ao órgão fazendário Secretaria Municipal da Fazenda e Planejamento (SEFAP) tem previsão na Lei Municipal nº 993, de 30 de agosto de 2013⁶⁴, ficando a cargo da Diretoria de Tributos e Arrecadação realizar o lançamento tributário e inscrição em dívida ativa, sem estabelecer nenhum tipo de processo administrativo para cobrança.

Além dos órgãos administrativos, participam do sistema de cobrança os órgãos jurídicos de cada ente estatal, cuja atribuição no Município de Serrinha se restringe à cobrança judicial.

Compete à advocacia pública, assim, percorrer todas as instâncias judiciais necessárias, muitas vezes repetindo etapas da fase administrativa, auferindo, como no caso dos fazendários, ganhos remuneratórios vinculados à arrecadação.

No caso do município de Serrinha, a competência da cobrança judicial da dívida ativa pela Procuradoria Geral do Município (PGM) tem previsão no art. 19, incisos II da Lei nº 993, de 30 de agosto de 2013⁶⁵:

Art. 19. São competências da Procuradoria Geral do Município, sem prejuízo daquelas estabelecidas em regimento interno:

II – promover à cobrança judicial da Dívida Ativa do Município ou de quaisquer outras dívidas que não forem liquidadas nos prazos legais.

Constata-se a superposição de estruturas públicas responsáveis pelo desempenho da mesma função de coordenar e implementar, em momentos distintos, os procedimentos de cobrança administrativa e arrecadação. Apesar de componentes da mesma estrutura administrativa, não é raro a falta de cooperação e harmonia na atuação dos órgãos fazendários e jurídicos, haja vista que o apego a objetivos corporativistas muitas vezes termina por resultar na falta de compasso nas relações e na protelação de adoção de medidas que poderiam contribuir para uma maior probabilidade de recuperação de receitas.

No momento de fracasso da atuação administrativa, o sistema de cobrança convoca imediatamente o Poder Judiciário, ao qual são encaminhados os processos executivos, muitas das vezes com diversas falhas cadastrais, ou até mesmo com dívidas já prescritas.

⁶⁴SERRINHA. **Lei nº 993, de 30 de agosto de 2013**. Dispõe sobre a Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal de Serrinha. Disponível em: <http://www.doem.org.br/ba/serrinha>. Acesso em: 20 mar. 2022.

⁶⁵Ibidem.

Com efeito se desnatura o Poder concebido originariamente como solucionador de litígios num ambiente de heterocomposição, neutro e imparcial, passa a exercer função ativa de arrecadador de créditos públicos.

Some-se a isso o fato de que no Município de Serrinha, a Procuradoria Geral do Município não coordena a cobrança extrajudicial, e nem tão pouco realiza as inscrições em Dívida Ativa, o que dificulta sobremaneira o controle de legalidade.

2.3 AS FALHAS DE GOVERNANÇA DO MUNICÍPIO DE SERRINHA

A participação de diversos atores no atual modelo de cobrança de créditos públicos, alguns dos quais, como se destacou, com funções precípuas dissonantes das de mero agente de arrecadação, evidencia um problema sistêmico cujas falhas necessitam ser compreendidas para que se possa dosar a medida certa da solução pretendida.

Dentre as falhas de governança identificadas, e a seguir analisadas, destacam-se a multiplicidade orgânica e a falta de coordenação entre as organizações, o corporativismo, o conflito de agenda e a opacidade das instituições.

A multiplicidade de órgãos e a falta de uma organização coordenada acarreta, primeiramente, um desperdício de recursos estruturais e financeiros. Percebe-se, no modelo que ora se critica, uma reiteração de atividades de órgãos diversos integrantes do Poder Executivo, no caso a Secretaria da Fazenda e Planejamento e a Procuradoria Geral do Município.

Antes de tudo, a nosso modesto sentir a gestão da dívida ativa deve ser deslocada para a Procuradoria Geral do Município, inclusive em razão da necessidade de que a procuradoria realize um controle prévio de legalidade antes da inscrição do débito tributário em dívida ativa. Atualmente, referida atividade está sendo realizada pela Diretoria de Tributos e Arrecadação, sem estabelecer nenhum tipo de processo administrativo para cobrança.

Outro passo a ser dado seria a especialização de outro órgão na estrutura da PGM, a ser denominado Procuradoria Fiscal do Município, com atribuições específicas para gestão e cobrança extrajudicial e judicial da dívida ativa.

A política tributária do município cinge-se ao oferecimento de beneplácitos fiscais que deixaram os contribuintes literalmente mal-acostumados, posto que sabendo que os descontos anuais no programa REFIS podem chegar a 100% (cem) por cento dos juros e multas, e podem ser aplicados mesmo aos processos já em tramitação, não há qualquer interesse dos

contribuintes em manter a adimplência. Inexiste CADIN municipal ou protesto extrajudicial, ou seja, não há qualquer interesse político na cobrança.

Outro ponto, já mencionado em capítulo pretérito é a inexistência de Procuradores Municipais de carreira, sendo todos ocupantes de cargos comissionados com péssima remuneração, inexistindo uma procuradoria fiscal especializada na cobrança da dívida ativa tributária e não-tributária.

Recentemente, inclusive, em razão da grande deficiência no quadro de procuradores municipais para cobrança da dívida ativa, o Município ao revés de realizar uma estruturação administrativa da procuradoria, inclusive com a estruturação da carreira de procurador municipal, procedeu a contratação de escritório de advocacia. Não que em alguns casos não seja desejável a contratação de um escritório, mormente em algumas atividades mais específicas e especializadas.

Contudo, no caso de nosso estudo, a nosso modesto sentir a ausência de procuradores de carreira organizados dentro do Poder Executivo se revela como algo problemático. Principalmente porque todos os cargos da procuradoria são compostos por livre indicação do prefeito, o que torna as atividades da procuradoria municipal totalmente sujeitas a agenda política do gestor.

Vale ressaltar, que não estamos defendendo a completa inexistência de procuradores indicados em comissão, todavia, referida situação poderia ser mantida apenas para os cargos de chefia. O servidor de carreira proporciona ao órgão à estabilidade e permanência necessária para que não se percam informações nas mudanças de gestão, além de não haver vácuos de atuação nos momentos de transição de um gestor para outro.

Não raro em municípios, especialmente de pequeno e médio porte, quando determinado grupo político perde as eleições, no momento da transição cuidam de sucatear e esvaziar os órgãos de informações, aparelhos, deixando transcorrer prazos judiciais sem passar os processos para os novos servidores comissionados que comporão a nova administração municipal.

Infelizmente essa é a realidade da esmagadora maioria dos municípios do Brasil, tendo o STF quando analisou a questão de aplicação do princípio da simetria, na extensão da obrigatoriedade dos municípios possuírem órgão de advocacia pública municipal, tal qual ocorre com as Procuradorias Federais e Estaduais, posicionou-se contrário a obrigatoriedade conforme RE 893694 AgR, Relator: Min. Celso de Mello⁶⁶:

⁶⁶CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Municípios não são obrigados a possuir Procuradorias Municipais, organizadas em carreira, mediante concurso público.** Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em:

E M E N T A: RECURSO EXTRAORDINÁRIO – AUSÊNCIA DE IMPOSIÇÃO CONSTITUCIONAL PARA A CRIAÇÃO DE ÓRGÃO DE ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL – DECISÃO QUE SE AJUSTA À JURISPRUDÊNCIA PREVALECENTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – CONSEQUENTE INVIABILIDADE DO RECURSO QUE A IMPUGNA – SUBSISTÊNCIA DOS FUNDAMENTOS QUE DÃO SUPORTE À DECISÃO RECORRIDA – SUCUMBÊNCIA RECURSAL (CPC/15, ART. 85, § 11) – NÃO DECRETAÇÃO, POR TRATAR-SE, AUSENTE SITUAÇÃO DE COMPROVADA MÁ-FÉ, DE PROCESSO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA (LEI Nº 7.347/85, ART. 18) – AGRAVO INTERNO IMPROVIDO. (RE 893694 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 21/10/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-243 DIVULG 16-11-2016 PUBLIC 17-11-2016).

Neste sentido, a inexistência de Procuradores Municipais de carreira, prejudica por demais uma padronização e uma independência técnica efetiva que não veria interesse político partidário no momento de realizar a recuperação do crédito tributário. Normalmente os procuradores comissionados devem atender aos interesses do gestor que os colocou no cargo, sob pena de sumária exoneração. Desta forma, estão facilmente atrelados a agenda política de governo, relegando o interesse público primário a um papel secundário.

Além disso, nas mudanças de governo, há um completo esfacelamento da Procuradoria Municipal, pois dada a inexistência de um corpo efetivo de carreira, os dados não são repassados de um procurador comissionado para outro procurador comissionado, o que gera uma verdadeira balburdia de perda de prazos, revelias e condenações perante o Poder Judiciário.

Entrementes à Câmara Municipal de Serrinha institui o órgão da Procuradoria Legislativa, realizando o primeiro concurso de provas e títulos para provimento do cargo de Procurador Legislativo em 2015, possuindo em sua estrutura servidor de carreira, o que se espera também seja em um futuro próximo seguido pela estrutura administrativa do Poder Executivo.

Nada obstante esses problemas prévios que devem ser superados, não se verificava nenhum passo na direção da adoção de medidas relativas à aplicação do instituto da conciliação prévia, ao menos extrajudicial, o que poderia ser realizado de forma imediata, inclusive suavizando os impactos da cobrança do crédito tributário na agenda política do gestor.

Discorrendo sobre o sistema contencioso fiscal brasileiro tendo como norte o Direito comparado, Camila Abrunhosa Tapias demonstra as várias instâncias recursais administrativas e judiciais (em regra, 03 em cada esfera), asseverando a inexistência de

instrumentos de autocomposição, tendentes a aproximar a relação fisco-contribuinte e a tornar a cobrança mais célere, eficaz e menos conflituosa.⁶⁷

Faz-se mister uma urgente reestruturação da Procuradoria Geral do Município, com a criação da carreira de procurador municipal, além da especialização do ramo da procuradoria fiscal do município; formação de equipes capacitadas para atuar na arrecadação, prover tecnologia para a fiscalização e o atendimento ao contribuinte, atualizar regularmente o cadastro de unidades imobiliárias e o cadastro mobiliário, realizar parcerias com os cartórios de registro de imóveis locais e efetuar convênios com o poder judiciário para a redução de processos de execução, são apenas alguns dos expedientes que podem ser utilizados para uma melhor gestão da arrecadação. Ressalte-se que o Município de Serrinha é carente em todos esses aspectos.

Imprescindível, assim, para solucionar as apontadas falhas de governança, uma verdadeira revolução na estrutura administrativa do município, otimizando tempo, custo e pessoas (realocando funções) nos órgãos dos Poderes Executivo e Judiciário envolvidos.⁶⁸

Outrossim, há uma completa falta de coordenação das instituições envolvidas na cobrança, o que dificulta a elaboração de qualquer dado técnico para elaboração do perfil dos devedores tributários, posto que se torna necessário realizar o *rating*, quantidade e perfil dos devedores.

Nesse sentido a PGFN tem um projeto bastante interessante, o qual sugerimos a sua extensão ao Município, é o ajuizamento seletivo de execuções fiscais, que somente serão propostas se diligências prévias administrativas indicarem a existência de bens capazes de responder pela dívida, a partir de sistema interno de rating do devedor, dividida a classificação em A, B, C e D, sendo os débitos da classificação “A” como de alta probabilidade de recuperação, e os do padrão “D” como irrecuperáveis, tal como estabelece o novo art. 20-C da Lei nº 10.522/2002 (inserido pela Lei nº 13.606/2018)⁶⁹.

A apropriação das entidades e órgãos por seus gestores e suas agendas políticas, conforme já abordado, é outro grave indício da necessidade de se repensar a modelagem, sobretudo em municípios com população inferior à 100.000 (cem mil) habitantes. Não é incomum, dada a alternância típica da sazonalidade dos processos político-eleitorais,

⁶⁷TAPIAS, Camila Abrunhosa. Análise comparativa dos órgãos de solução de litígios em matéria tributária. In: BOSSA, Gisele Barra et al. (coord.). **Medidas de redução do contencioso tributário e o CPC/2015: contributos práticos para ressignificar o processo administrativo e judicial tributário**. São Paulo: Almedina, 2017. p. 261- 262.

⁶⁸BOSSA, Gisele Barra. **Potenciais caminhos para redução do contencioso tributário**. Op cit. p. 47.

⁶⁹Lei 13.606/2018.

determinado gestor importar-se mais na satisfação de metas pessoais e na demonstração exacerbada da importância de seu poder em detrimento do interesse comum almejado.

Logo, o denominado conflito de agenda da instituição e dos seus administradores é bastante pernicioso na medida em que desvirtua o propósito das estruturas orgânicas, gerando ineficiência, uma vez desalinhada das políticas públicas que os agentes do Estado deveriam priorizar, o que também é passível de solução pela imposição e acompanhamento de planos de metas.

Esse inclusive, a nosso modesto sentir, é um dos principais problemas de governança na esmagadora maioria dos municípios brasileiros quando se trata de arrecadação tributária de uma forma geral, sendo que o problema se agrava de forma inversamente proporcional a densidade demográfica do município estudado, ou seja, quanto menor o município, maiores serão as falhas de governança associadas ao conflito de agenda.

Por fim, a opacidade das instituições aparenta ser atributo comum, quando na verdade deveria prevalecer a transparência absoluta, até para fins de, examinando-se o custo-benefício das estruturas, identificar aquelas que poderiam ser eliminadas, no município de Serrinha a Secretaria da Fazenda e Planejamento não disponibiliza com facilidade os dados ao estudo da dívida ativa, o que gerou uma dificuldade muito grande ao levantamento inicial para elaboração da dissertação, contudo, ante a colaboração da Inspeção do Tribunal de Contas dos Municípios na cidade de Serrinha, obtivemos com grande detalhamento os dados necessários ao estudo.

É bem verdade que as estatísticas de processos de execução fiscal, o seu custo conforme estudos do IPEA e divulgação do montante da dívida ativa cobrável já representa um avanço e uma grande ajuda na mensuração da viabilidade do executivo fiscal nos municípios, porém é necessário, já que possível, mensurar o investimento que vem sendo feito em cada etapa desde o lançamento até a cobrança judicial, juntamente com a performance alcançada, para se desenvolver eventualmente soluções para otimizá-las.

Como assinalam Leo Kissler e Francisco Heidemann, a prática da governança pública demanda gestão estratégica, com a reavaliação constante de metas, dos recursos empregados e dos procedimentos, a fim de legitimar os atores e suas atribuições na própria organização.⁷⁰

Somente com o reconhecimento da ocorrência de falhas de governanças se torna possível desenvolver medidas alternativas para o problema que se apresenta. A missão se

⁷⁰KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. **Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?** Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6826/5409>. Acesso em: 02 dez. 2021.

tornará muito difícil de ser alcançada acaso os gestores mantenham seus interesses políticos pessoais em primeiro plano.

Faz-se mister que os mesmos tenham vontade política de implementar as mudanças necessárias, sem temer repercussões políticas negativas. A atividade de cobrança muito embora seja bastante impopular, precisa ser implementada a fim de que o contribuinte se habitue a priorizar o pagamento de seus impostos.

2.4 O DIAGNÓSTICO DA DÍVIDA ATIVA MUNICIPAL EM SERRINHA

Identificadas as falhas de governança, agora necessário o enfrentamento do problema na busca de possíveis soluções.

Necessário, antes de tudo, superar principalmente a completa desorganização administrativa e os interesses políticos, reconhecendo que apesar das vantagens que a cobrança representa em alguma medida para cada partícipe, torna-se necessário o enfrentamento do estoque da dívida ativa e adotar medidas para garantir uma maior eficiência e eficácia na arrecadação.

A metodologia para se alcançar o pretendido diagnóstico abrange, como primeira medida, a decisão pela estratificação e identificação do perfil da dívida ativa municipal, destacando-se do valor total apenas aqueles cujas certidões ostentem o nome completo do sujeito passivo, número de identificação do CPF ou CNPJ do devedor e respectivo endereço.

Essa primeira medida objetiva delimitar o universo do estoque da dívida com condições mínimas de prosseguibilidade, sobretudo porque todos os meios atuais de restrição creditícia ou bloqueio patrimonial como mecanismos coercitivos da cobrança demandam a identificação correta do contribuinte e a existência de CPF ou CNPJ.

Ademais, para evitar a continuidade da remessa de dívida para a PGM com a ausência de tais dados, pode-se optar pela edição de ato normativo tornando indispensável a precisa identificação do devedor, providência que enseja a melhor qualidade do cadastro e permite a localização do devedor e identificação de seus bens, os maiores gargalos da cobrança.

No Município de Serrinha a primeira medida a ser realizada seria uma estratificação do perfil da dívida ativa, com o fito de identificar o estoque da dívida por espécie tributária, faixa de valores e perfil dos devedores.

Evidenciou-se, portanto, com a pesquisa, um problema interno da Administração Pública, de desconhecimento histórico de elementos essenciais da dívida ativa, em grande parte pelo corporativismo e desinteresse político, cuja solução permitiria a melhoria da

governança, em razão da transparência dos dados e da possibilidade de definir mecanismos mais eficientes para sua recuperação.

Tanto assim que, a maioria dos dados estatísticos do nosso estudo apenas foram obtidos junto à inspetoria do Tribunal de Contas dos Municípios, dada a quase completa ausência de dados na Secretária da Fazenda e Planejamento do Município.

A PGM também infelizmente é completamente carente de qualquer histórico de elementos ou dados essenciais ao estudo da dívida ativa municipal tributária e não-tributária, estando toda estrutura ainda muito precária.

A partir do conhecimento da dívida com os dados obtidos junto ao TCM/BA e TJ/BA, foi possível analisar e debater a governança por intermédio de um viés econômico-financeiro, isto é, se justificável a transferência ao Poder Judiciário indistintamente de todas as cobranças infrutíferas da fase administrativa.

Como já destacado nesta dissertação, o IPEA, de acordo com dados de 2012 apurou o custo da execução fiscal movido pela PGFN na Justiça Federal em R\$ 4.368,00 (quatro mil e trezentos e sessenta e oito reais), sendo que referido estudo fundamentou o piso mínimo para ajuizamento das execuções fiscais pela PGFN em R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) de modo que também se torna necessária a adoção de parâmetros locais para mitigar os altos custos relacionados à cobrança judicial perante à Justiça Estadual.⁷¹

Com efeito, o município de Serrinha ainda não editou Lei Municipal estabelecendo o piso mínimo para ajuizamento das execuções fiscais, o que poderia ser estabelecido com base no estudo realizado pelo IPEA, o equivalente à R\$ 4.368,00 (quatro mil e trezentos e sessenta e oito reais), o valor mínimo para ajuizamento de execuções fiscais, o que acabaria por fulminar a quase totalidade das execuções fiscais manejadas pelo município de Serrinha, uma vez que conforme relação das execuções fiscais ajuizadas em 2018 e 2019, apenas se cobram dos pequenos devedores tributários com dívidas de no máximo R\$ 4.685,89 (quatro mil, seiscentos e oitenta e cinco reais e oitenta e nove centavos) ANEXO A com relação das execuções fiscais ajuizadas nos anos de 2018 e 2019.

Ao que parece o Município não demonstra um ajuizamento de execuções fiscais em desfavor de médios e grandes devedores tributários, o que responde por mais de 80% dos débitos inscritos em dívida ativa, conforme dados fornecidos pela Diretoria de Arrecadação e

⁷¹COMUNICADO DO IPEA. **Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN)**, n. 127. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=12775. Acesso em: 03 jul. 2021.

Tributos, relativos aos maiores devedores de IPTU (cujos nomes foram preservados para se evitar questionamentos de exposição) vide ANEXO C.

Chama a atenção essa triste realidade, onde o pouco que se cobra de execução fiscal não ultrapassa o montante de R\$ 4.685,89 (quatro mil, seiscentos e oitenta e cinco reais e oitenta e nove centavos), conforme podemos observar das execuções fiscais ajuizadas nos anos de 2018 e 2019, conforme ANEXO A.

De outra banda, cerca de 800 devedores de IPTU com débitos expressivos que variam de R\$ 5.188,74 (cinco mil, cento e oitenta e oito reais e setenta e quatro centavos) a R\$ 2.250.966, 31 (dois milhões, duzentos e cinquenta mil, novecentos e sessenta e seis reais e trinta e hum centavos), simplesmente não são cobrados por nenhum meio, seja administrativo ou judicial.

Outro dado importante, e que fortalece nossa crítica com relação a ausência da estruturação da Procuradoria Municipal com procuradores de carreira é a contratação de escritório de advocacia pagando o valor mensal de R\$ 25.800,00 (vinte e cinco mil e oitocentos reais), para o ano de 2021, para cuidar do contencioso tributário do município conforme ANEXO D, enquanto que todas as execuções fiscais somadas nos últimos anos em que houve ajuizamento (2018 e 2019), totalizam em valor da causa o montante de R\$ 101.903,24 (cento e um mil, novecentos e três reais e vinte e quatro centavos).

Neste sentido, os números são bastante constrangedores e falam por si, sendo que se gasta mais do que o dobro com o escritório contratado anualmente, do que se cobra em 02 anos de ajuizamento de execuções fiscais, cujos créditos nem foram recebidos.

Tais dados confirmaram, no plano local, conclusões de estudo desenvolvido no Projeto Macrovisão do Crédito Tributário, da FGV, no sentido de que há enorme volume de processos e devedores de baixo valor e, de outro lado, expressivos montantes cobrados em menor quantidade de processos, sem que haja, entretanto, qualquer tratamento diferenciado no método de cobrança. No caso do Município em estudo os grandes devedores simplesmente não são cobrados por nenhum meio, nem administrativo e nem judicial.

Desse modo, seria salutar a elaboração de projeto de lei com o limite mínimo para a propositura de execuções fiscais, o que, poderia ser estipulado inicialmente em 1319,63 UFMs (R\$ 4.368,00 quatro mil e trezentos e sessenta e oito reais), levando em conta o custo médio do processo em trâmite na Justiça Federal conforme estuda apontado pelo IPEA⁷².

⁷²Ibidem.

Saliente-se que referido valor apontado pelo IPEA, encontra-se sem qualquer correção monetária desde 2012.

Referido montante decorreu da análise dos números do acervo da dívida, a partir dos dados do ANEXO C, obtido na Diretoria de Arrecadação e Tributos, e a aplicação do princípio de Pareto, em que constatada a proporção inversa 80-20, isto é, de que as dívidas até R\$ 4.685,89 (quatro mil, seiscentos e oitenta e cinco reais e oitenta e nove centavos) são titularizadas por cerca de 80% dos devedores, apesar de representarem aproximadamente apenas 20% do estoque recuperável.

Para sanar a multiplicidade orgânica e a apontada falta de coordenação entre as organizações estatais, impõe-se ainda a uniformidade da fase de cobrança administrativa pelo Poder Executivo, evitando-se a repetição de atos hoje assumidos pelas Secretarias de Fazenda e Procuradorias Gerais.

Com isso, a atuação fazendária se limitaria basicamente a fazer o lançamento e notificar o contribuinte, além de coordenar a fase de contencioso administrativo caso deflagrada, não demandando mais esforços na hipótese de não sobrevir o pagamento do débito.

A fase de cobrança propriamente dita, de confrontar o contribuinte com o débito inadimplido, após a notificação frustrada ou a finalização do procedimento administrativo fiscal, seria atribuição específica das Procuradorias Gerais, eliminando-se assim a sobreposição de atribuições (cobrança administrativa) que se opera entre os órgãos jurídicos e fazendários.

Tais medidas, já adotadas no âmbito de outros Municípios, devem ser objeto também de decreto municipal, cuja minuta também estamos propondo neste trabalho, conforme destacado no ANEXO E.

Desse modo, também seria minimizado o problema do conflito de agenda, já que bem delimitadas as funções de cada entidade, além de ficar mais fácil a extração de dados para monitoramento da performance, incentivando a transparência das instituições e apurando-se o custo-benefício de cada órgão e medida que venha a ser implementada.

CAPÍTULO 3 – A ADOÇÃO DE MEIOS ALTERNATIVOS EXTRAJUDICIAIS PARA O REDESENHO DO SISTEMA DE COBRANÇA

3.1 O PODER JUDICIÁRIO E A NECESSIDADE DE ALTERNATIVAS À SOLUÇÃO EXCLUSIVAMENTE JUDICIAL E LITIGIOSA DA COBRANÇA

As sociedades sempre conviveram com métodos de resolução de seus conflitos ao longo da história e da maturidade das instituições, sobretudo democráticas. Da guerra e do *modus operandi* de seus tribunais, pela imposição da força, até os dias atuais, em muito se evoluiu.

Não é inovadora, entretanto, a busca de uma gestão consensual ou alternativa dos conflitos, existiram no decorrer da história em paralelo a solução estatal e impositiva. A mediação sempre esteve presente em diversas culturas, notadamente nas orientais.

Como destaca Maria de Nazareth Serpa, os meios alternativos de solução de conflitos “não são a panaceia do século XX, pois em todos os tempos e lugares os envolvidos buscaram maneiras cotidianas e imediatas para solucionar seus conflitos – do diálogo à guerra”.⁷³

Hodiernamente os meios alternativos de soluções das controvérsias são diretamente previstos e estimulados pelo ordenamento jurídico, tornaram-se institucionalizados, sendo a novidade, portanto, como sintetiza André Luis Bergamaschi, “A diferença do movimento de ADRs no século XX é que eles se tornaram prática institucionalizada e profissionalizada, inclusive com a participação democrática do indivíduo”.⁷⁴

Nos idos de 1976, que o professor da Universidade de Harvard, Frank Sander, a quem é atribuída a menção pela primeira vez da expressão ADR,⁷⁵ partindo da crise instalada pelo volume de acervo acometido ao Judiciário norte-americano, deflagrou o que Carrie Menkel-Meadow⁷⁶ classificou como o Big Bang da teoria e prática alternativas da resolução de conflitos.

⁷³a FALCÃO, Joaquim; GUERRA, Sérgio; ALMEIDA, Rafael. **Soluções alternativas de controvérsias no setor público**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015. p. 6.

⁷⁴BERGAMASCHI, André Luís. **Resolução de conflitos envolvendo a administração pública por mecanismos consensuais**. 2015. Dissertação (Dissertação em Direito Processual) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-21032016-140915/publico/AndreLuisBergamaschi_A_Resolucao_dos_conflitos.pdf. Acesso em: 10 jan. 2022. p. 22.

⁷⁵ROBERTS, Simon; PALMER, Michael. **Dispute processes: ADR and the primary forms of decision-making**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p. 3-5.

⁷⁶MENKEL-MEADOW, Carrie. Roots and Inspirations: A brief history of the foundations of dispute resolution. In: MOFFITT, Michael L; BORDONE, Robert C. (coord.). **The handbook of dispute resolution**. San Francisco: Jossey-Bass, 2005. p. 19.

Em um momento, portanto que aparentava muito similar à crise vivenciada já há algum tempo no Brasil, Sander em palestra intitulada “Varieties of Dispute Processing”, propôs um modelo de corte judicial em que os casos não iriam todos para adjudicação, mas passariam por diversas portas de acordo com a necessidade do caso: mediação, arbitragem, conciliação e outras vias alternativas, daí advindo a ideia de Multi-Door Court (Justiça Multiportas) e de ratificação da composição de conflitos em ambientes de consenso.⁷⁷

Em nosso ordenamento jurídico, existem vários marcos legais que seguem a tendência de adoção local das ADRs, ou em bom português Meios Alternativos de Solução de Conflitos, antes observada de forma fragmentada e esparsa, quais sejam inicialmente a Lei da Arbitragem, em 1996, e a Resolução nº 125/2010 do CNJ, que tem por objeto a política nacional de tratamento adequado de conflitos, e, posteriormente a Lei de Mediação, o novo Código de Processo Civil e a Lei dos Juizados Especiais da Fazenda Pública.

Portanto, Ada Pellegrini Grinover⁷⁸, abordando a justiça conciliativa, elenca o que entende serem seus três fundamentos:

- (i) o fundamento funcional: o eficientismo. Segundo a autora, trata-se de “buscar a racionalização na distribuição da Justiça, com a subsequente desobstrução dos tribunais, pela atribuição da solução de certas controvérsias a instrumentos institucionalizados que buscam a autocomposição”⁷⁹;
- (ii) o fundamento social: a pacificação, por meio da composição, conciliação e prevenção de situações de tensões e rupturas, exatamente onde a coexistência é um relevante elemento valorativo;
- (iii) o fundamento político: a participação, revelada pelo dialogismo e do protagonismo concebido às partes na administração da Justiça.

A adoção e utilização de outros meios, preferencialmente consensuais, adequados para a solução de litígios é medida indispensável para superar as elevadas taxas de congestionamento do Poder Judiciário e evitar a constante e crescente judicialização das demandas, contribuindo assim para uma maior eficiência da sua governança.

Interessante notar que o Município de Serrinha, prevê no Código Tributário Municipal, em seu art. 212, *caput*⁸⁰, a cobrança amigável da dívida ativa em momento

⁷⁷SANDER, Frank E. A. Varieties of dispute processing. LEVIN, Leo A; WHELLER, Russel R. (edit.). **The pound conference: perspectives on justice in the future**. St. Paul, MN: West Publishing, 1979. p. 65-87, 65.

⁷⁸GRINOVER, Ada Pellegrini. Os fundamentos da justiça conciliativa. **Revista da Escola Nacional da Magistratura**, Brasília, v. 2, n. 5. p. 22-27, abr. 2008. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/21448/fundamentos_justica_conciliativa.pdf. Acesso em: 22 maio 2022.

⁷⁹Idem.

⁸⁰Art. 212, caput . A cobrança da dívida ativa será feita de forma amigável ou judicial, acrescida de honorários advocatícios de 10% (dez por cento) na cobrança amigável, e do percentual estabelecido pelo juiz, na cobrança judicial, calculados sobre a soma do valor corrigido mais os acréscimos legais.

anterior a fase judicial, contudo, consoante informações da Diretoria de Arrecadação e Tributos, sem a presença do Poder Judiciário na remodelagem das cobranças, os contribuintes não se sentem compelidos ao comparecimento.

3.2 A ADOÇÃO DO PROTESTO EXTRAJUDICIAL

Além de nunca ter havido diagnóstico da dívida ativa, também nunca houve a implementação da fase de protesto extrajudicial no município de Serrinha.

Com as alterações empreendidas pela Lei nº 12.767, de 27 de dezembro de 2012, passou-se a admitir expressamente no art. 1º, parágrafo único da Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, a possibilidade de protesto de certidões de dívida ativa:

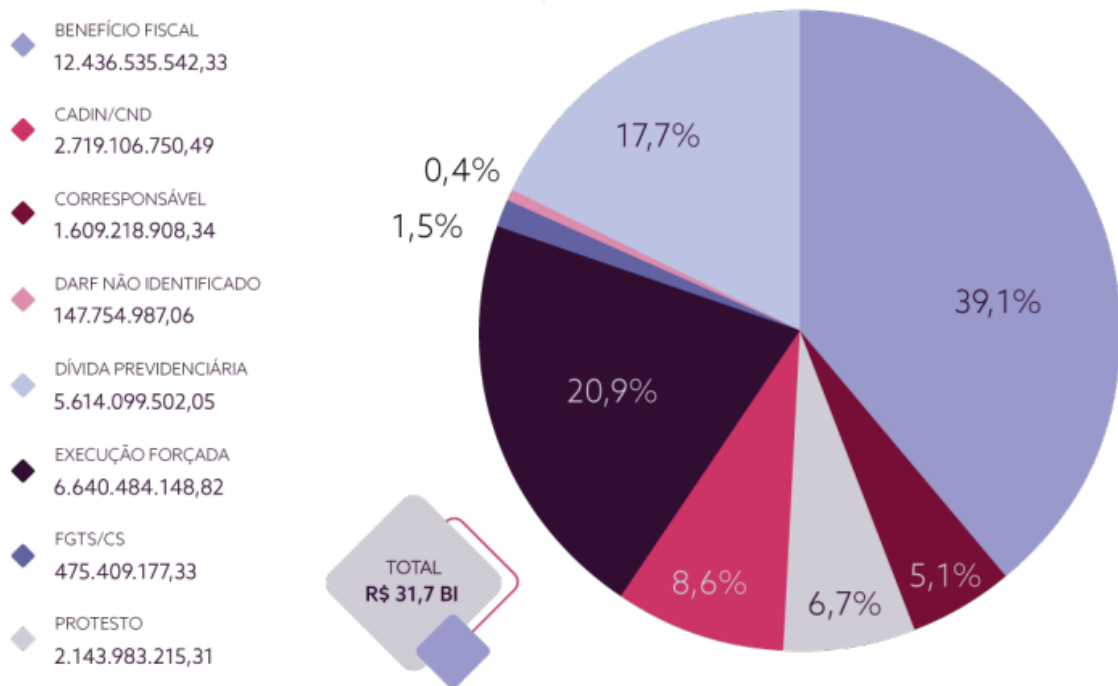
Art. 1º Protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida.
Parágrafo único. Incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas.

Em que pese os debates a respeito do ato de protesto extrajudicial, ser configurador ou não de sanção política, o Supremo Tribunal Federal acabou por reconhecer a sua constitucionalidade em 09/11/2016, no julgamento da ADI 5135, oportunidade em que fixada tese no sentido de que: “O protesto das Certidões de Dívida Ativa constitui mecanismo constitucional e legítimo, por não restringir de forma desproporcional quaisquer direitos fundamentais garantidos aos contribuintes e, assim, não constituir sanção política”⁸¹.

Desse modo, observa-se, conforme ilustração abaixo, que a PGFN adota a sistemática do protesto há muitos anos, obtendo, elevados índices de recuperação de receita em período inferior do que aquele apurado pelo IPEA como sendo de tramitação média de executivos fiscais até o efetivo pagamento:

⁸¹SOBRE o protesto das certidões de Dívida Ativa. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14308771>. Acesso em: 11 abr. 2022.

Figura 7 – Arrecadação por Estratégia PGFN



Fonte: PGFN em Números (2022).

Como se observa das ilustrações acima, a eficácia geral na recuperação da receita protestada foi de cerca de 6,7% no período de 2021, sendo que referido percentual se torna muito maior em municípios que já aplicam referida medida.

A principal crítica que se faz ao protesto extrajudicial como método alternativo e extrajudicial de cobrança é o ônus imposto aos contribuintes, considerando todas as taxas e emolumentos incidentes sobre o ato, que, no caso da tabela de emolumentos do Estado da Bahia, majoram consideravelmente a dívida.⁸²

Ademais, da análise das figuras acima destacadas observa-se que os devedores de quantias mais expressivas, mesmo após o protesto, permanecem inadimplentes por um período mais longo, o que denota a necessidade de adoção de outros mecanismos para a tentativa de recuperação da receita sem a efetiva instauração de um litígio.

⁸²Conforme tabela de emolumentos no link a seguir, para um débito de R\$ 480,00, o contribuinte devedor, além dos encargos legais, deverá arcar com R\$ 98,90 de custas de protesto, o que eleva em mais de 20% o valor principal da dívida, o que cai para o equivalente à média de 10% a partir de débitos em valores entre R\$ 1.175,01 e R\$ 4.600,00: TABELA de emolumentos do Estado da Bahia. Disponível em: http://www5.tjba.jus.br/portal/wp-content/uploads/2021/12/Tabela_Custas_2022_Final.pdf> Acesso em: 30 mar. 2022.

3.3 O NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL, A LEI DE MEDIAÇÃO E OS MECANISMOS PARA SOLVER OS LITÍGIOS QUE ENVOLVEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Relativamente recentes, eis que ambos publicados em 2015, tanto o novo Código de Processo Civil, quanto a Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015) consolidam um novo marco legal para a composição de conflitos.

Apesar de ainda marcadamente heterocompositivo, o processo civil brasileiro passou a ostentar uma face mais colaborativa e interativa, prestigiando, à substituição da vontade das partes pelo Estado, a busca de uma solução discutida, negociada e ditada pelo interesse recíproco dos envolvidos.

No mesmo sentido, Mauro Cappelletti e o Prof. Bryant Garth, denominam a via alternativa e consensual de compor conflitos como à “terceira onda” no movimento de acesso à justiça, gerando, por se fundar em acordo, construído após o livre arbítrio das partes, decisões mais facilmente aceitas do que decretos judiciais unilaterais. Afirma, assim, que “em certas áreas ou espécies de litígio, a solução normal – o tradicional processo litigioso em juízo – pode não ser o melhor caminho para ensejar a validação efetiva de direitos”.⁸³

Professor Mauro Capelleti ainda destaca o histórico tradicional das civilizações ocidentais em glorificar a luta por direitos de cada qual, asseverando que se deve admitir em alguns setores um enfoque diferente a que costuma chamar “Justiça Coexistencial” para se obter o acesso à justiça. Discorrendo ainda que, devemos ter humildade suficiente para reconhecer que temos muito a aprender com as tradições africanas e asiáticas, em que o enfoque é na consensualidade para resolução de conflitos, e não litigiosidade.⁸⁴

Do Novo Código de Processo Civil publicado em 2015, colhe-se o estímulo aos meios consensuais de solução de conflitos (arts. 3º, §2º e 165)⁸⁵, mormente pela obrigatoriedade da mediação ou da conciliação prévias ao início da instrução do processo (art. 334),⁸⁶ não tendo

⁸³CAPPELLETTI, Mauro. **Os métodos alternativos de solução de conflitos no quadro do movimento universal de acesso à justiça.** Tradução de José Carlos Barbosa Moreira. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3079670/mod_resource/content/1/2.1.%20Cappelletti%2C%20Os%20metodos%20alternativos.pdf. p. 88-89. Acesso em: 10 fev. 2022.

⁸⁴Ibidem.

⁸⁵Art. 3º o § 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos. Art. 165. Os tribunais criarão centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição.

⁸⁶Art. 334. Se a petição inicial preencher os requisitos essenciais e não for o caso de improcedência liminar do pedido, o juiz designará audiência de conciliação ou de mediação com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, devendo ser citado o réu com pelo menos 20 (vinte) dias de antecedência.

se limitado o legislador a estabelecer tal imposição, mas, para assegurar o resultado prático esperado, impôs, igualmente, sanção para a parte recalcitrante em comparecer à audiência (art. 334, §8º).⁸⁷

A nova política legislativa não parte de uma mudança cultural antecedente, mas, ao contrário, impõe uma mudança de comportamento as partes, inclusive a própria fazenda pública. Inobstante as sanções previstas na legislação, forçoso reconhecer o avanço da iniciativa, uma vez que as partes necessitam ser estimuladas a apresentar seus interesses contrapostos na presença de um mediador, e quem sabe possam em diálogo estabelecer um consenso. Nesse caso, o arcabouço legislativo atua como vanguarda para tentativa de mudança cultural, o que sem dúvida é um processo mais lento e demorado que demanda anos de repetição.

Em relação à Administração Pública, avançou-se na previsão de possibilidade de criação, no âmbito da União, Estados e Municípios, de câmaras de mediação e conciliação, muito embora, pela dicção do art. 174,⁸⁸ precipuamente relacionadas a dirimir conflitos internos entre órgãos ou entidades estatais e à conciliação.

A Lei de Mediação, cujo foco se insere na resolução de conflitos prévios à instauração do processo judicial, igualmente prestigia a busca do consenso e da autonomia das partes para livremente disporem sobre as premissas e os interesses que os envolvem no litígio.

Além de também trazer expressa alusão à obrigatoriedade de comparecimento daqueles que se comprometeram a se submeter ao método não adversarial, sob pena de terem de arcar com multa, tal diploma normativo traz significativo avanço no tocante ao Poder Público, uma vez que expressamente atribui às extrajudiciais câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos a prerrogativa de avaliar a possibilidade de composição no caso de controvérsia entre particulares e a pessoa jurídica de direito público (art. 43).

A partir da adoção de múltiplas possibilidades para solução dos conflitos passou-se a encampar o que Frank Sander definira por Justiça Multiportas, atentando-se para o modo mais adequado para a solução específica de cada conflito, de acordo com suas peculiaridades, vantagens e potencialidades.

⁸⁷Art. 334. § 8o O não comparecimento injustificado do autor ou do réu à audiência de conciliação é considerado ato atentatório à dignidade da justiça, e será sancionado com multa de até dois por cento da vantagem econômica pretendida ou do valor da causa, revertida em favor da União ou do Estado.

⁸⁸Art. 174. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, tais como: I - dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública; II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública; III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

Inaugura-se, portanto, um novo vetor para a resolução de conflitos envolvendo o Poder Público, qual seja pela negociação mediada, por profissionais com capacitação, cujo êxito não apenas solverá o conflito como eliminará todos os custos envolvendo a eternização de litígios judiciais, otimizando a gestão dos conflitos, para deixar ao Poder Judiciário mais tempo para se debruçar, efetivamente, sobre os conflitos que não comportam transação.

Consoante magistério de Bruno Lopes Megna, o advento das aludidas normas “perfizeram um microssistema que trata do poder-dever da Administração Pública em praticar a tentativa de solução consensual de seus conflitos”.⁸⁹

Em que pese o avanço legislativo, observa-se que a simples adoção da mediação ou da conciliação nos processos que envolvem a cobrança de créditos públicos não teria o condão de reduzir de modo significativo o potencial de congestionamento do Poder Judiciário.

Segundo Mauro Cappelletti, “à expressão Alternative Dispute Resolution (ADR) costuma-se atribuir acepção estritamente técnica, relativa sobretudo aos expedientes extrajudiciais ou não judiciais, destinados a resolver conflitos. Esse, porém, não é o único sentido”, devendo o operador do Direito “ocupar-se de maneira mais geral dos expedientes – judiciais ou não – que têm emergido como alternativas aos tipos ordinários ou tradicionais dos procedimentos”, mediante a “adoção desta perspectiva mais ampla” na análise no quadro do movimento universal do acesso à justiça.⁹⁰

Nessa toada, as inovações trazidas pelos mencionados diplomas normativos devem também vir acompanhadas de uma verdadeira reformulação na gestão dos conflitos que envolvem a Administração Pública em matéria de cobrança de créditos, a fim de que, de forma progressiva, possamos evoluir para um ambiente incentivado de racionalização e consensualismo na resolução de tais litígios.

Com efeito, não basta promover a conciliação na legislação, mas é imprescindível, também, que sejam reformuladas as fases pretéritas da cobrança, corrigindo as falhas de governança e desvios gerenciais outrora já apontados.

⁸⁹MEGNA, Bruno Lopes. A administração pública e os meios consensuais de solução de conflitos ou “enfrentando o Leviatã nos novos mares da consensualidade”. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, v. 82, 2015. p. 1-30. <https://www.researchgate.net/publication/342898734_A_Administracao_Publica_e_os_meios_consensuais_de_solucão_de_conflitos_ou_enfrentando_o_Leviata_nos_novos_mares_da_consensualidade/link/5f0c75304585155a55251521/download>. Acesso em: 13 ago. 2021.

⁹⁰CAPPELLETTI, Mauro, op. cit.. p. 82.

3.4 A QUESTÃO DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO

Estabelecidas as bases teóricas que defendem o sistema de justiça multiportas, faz-se mister analisar a possibilidade da aplicação do sistema aos processos que envolvem à fazenda pública. A propalada questão da indisponibilidade do interesse público como fator impeditivo ou não da adoção de tais métodos pelo Poder Público.

Como já dito anteriormente, é de Celso Antônio Bandeira de Mello a clássica afirmação, em sua conhecida obra *Curso de Direito Administrativo*, de que os interesses titularizados pelo Estado são indisponíveis, em razão da supremacia do interesse público sobre o particular, de modo que seu objeto não seria passível de transação⁹¹.

Em matéria tributária, Hugo de Brito Machado compartilha do mesmo entendimento do administrativista, sendo contrário, por exemplo, à arbitragem tributária por entender que o direito da Fazenda Pública de arrecadar tributo seria indisponível de modo a ensejar a impossibilidade de solução de tais controvérsias pela via arbitral.⁹²

Uma vez indisponíveis, os interesses, e conseqüentemente o direito, não seriam passíveis de disposição, a atrair, numa primeira e rápida conclusão, óbice a qualquer tentativa de transação ou discussão consensual do mesmo.

Deve-se, porém, segregar a natureza do interesse do seu titular, ou seja, apartar o interesse público primário e da coletividade, do interesse público secundário.

Nessa linha de raciocínio, assevera Maria Silvia Zanella de Pietro que:

O interesse público é sempre indisponível pela administração pública, porque ele é de titularidade da coletividade, e não do poder público. A administração pública apenas o administra, protege e tem o dever de dar-lhe efetividade. Mas não pode dele dispor livremente porque não lhe pertence. Portanto, é correto afirmar que o interesse público é indisponível, mas isso não significa que todos os direitos patrimoniais, no âmbito do direito público, sejam indisponíveis. Por vezes, a disponibilidade de um patrimônio público pode ser de mais interesse da coletividade do que a sua preservação. A título de exemplo, cite-se o direito do contratado à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Aceita-se essa medida, porque é do interesse público garantir a continuidade dos contratos administrativos.⁹³

⁹¹MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 31.ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

⁹²MACHADO, Hugo de Brito. **Manual de direito tributário**. 11.ed. São Paulo: Atlas, 2019.

⁹³DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. As possibilidades de arbitragem em contratos administrativos. <<https://www.conjur.com.br/2015-set-24/interesse-publico-possibilidades-arbitragem-contratos-administrativos2>>. **Revista Consultor Jurídico**, set. 2015. Acesso em: 18 nov. 2021.

Entrementes se reproduza e se repita por muitas vezes o dogma da indisponibilidade do interesse público nos conflitos envolvendo a Administração Pública, não se pode confundir o interesse público com vedação absoluta de indisponibilidade do patrimônio público.

Com efeito nada impede que em alguns situações atender o interesse público seja engajar atos de consenso ou mesmo de disposição da vontade, na prática em inúmeras situações poderá ser mais vantajoso para a Administração Pública realizar a conciliação, notadamente visando atender o princípio da eficiência.

O que poderá ser óbice à solução consensual do litígio será algum aspecto objetivo, relativo a especificidades do objeto litigioso e não simplesmente pelo fato de envolver o Poder Público. Neste sentido, não raro presenciarmos na prática da advocacia pública inúmeros magistrados ceifarem a fase de conciliação utilizando indiscriminadamente o princípio da indisponibilidade do interesse público como cláusula genérica, sem qualquer parâmetro objetivo.

Com efeito, tem-se o exemplo da Lei da Arbitragem, em que a diferenciação entre arbitrabilidade objetiva (art. 1º) e subjetiva contribuiu para a superação do problema.

Destaca Fernanda Tartuce que não se deve considerar que nas causas sobre interesse fazendário a autocomposição seja vedada, ressaltando exemplos como desapropriações amigáveis e novos marcos legislativos, como a Lei de Mediação, em que se permitiu expressamente aos órgãos da Administração a adoção da mediação.⁹⁴

No mesmo sentido, Rodolfo de Camargo Mancuso afirma não haver “razão técnica para que se tenha o interesse fazendário como absolutamente indisponível (no sentido de inegociável ou insuscetível de transação)”⁹⁵.

Em relação à possibilidade de conciliação e transação em matéria tributária, Ricardo Lobo Torres salienta que “a nova processualidade fiscal pressupõe a crítica vigorosa ao princípio da supremacia do interesse público”, ressaltando que “o interesse fiscal, na época do processo administrativo tributário equitativo, só pode ser o interesse de arrecadar o imposto justo, fundado na capacidade contributiva”.⁹⁶

Como afirma Gisele Bossa:

⁹⁴TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis**. 3.ed. São Paulo: Método, 2016. p. 30.

⁹⁵MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça – condicionantes legítimas e ilegítimas**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

⁹⁶TORRES, Ricardo Lobo. Transação, conciliação e processo tributário administrativo equitativo. In: SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de; GUIMARÃES, Vasco Branco. (org.). **Transação e arbitragem no âmbito tributário**: homenagem ao jurista Carlos Mário da Silva Velloso. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 107.

A utilização de métodos de solução pacífica em matéria tributária e de instrumentos processuais que promovam o alinhamento entre os litigantes precisa ser vista como veículo propulsor do atendimento do interesse público primário – promoção do bem comum – ao invés de ser ‘crucificada’ com fundamento no princípio da indisponibilidade do interesse público.⁹⁷

Não há de se confundir, portanto, nem o aspecto subjetivo, anteriormente já mencionado, tampouco o limite restritivo da indisponibilidade a que alude o art. 3º do CTN, o qual abrange apenas a fiscalização e arrecadação do crédito tributário, e não o crédito em si, que inclusive pode ser renunciado, remido e, portanto, em menor extensão, transacionado.

Conforme velho brocardo jurídico quem pode o mais, pode o menos, não faria sentido algum a Administração Pública poder remir ou isentar, e não poder transacionar.

Ademais, a transação é instituto contemplado no art. 156, III do CTN como meio de extinção do crédito tributário, colhendo-se ainda do art. 171, suas finalidades e requisitos:

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

Neste sentido, e seguindo o vetor de um novo marco normativo processual em que expressamente consignado que “o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos”⁹⁸, observa-se que a afirmação de irrestrita indisponibilidade não deve prevalecer, como medida até para que se alcance a redução da litigiosidade por meio do reconhecimento, muitas vezes inclusive necessário, de equívocos por parte da Administração Pública, os quais somente conduziram a uma indesejada eternização de conflitos.⁹⁹

Patente e indiscutível o estado de coisas de um elevado acervo de executivos fiscais, oriundos, como anteriormente se destacou, ainda que não exclusivamente, de diversas falhas de governança no sistema atual de cobrança, é preciso adotar mecanismos tendentes a

⁹⁷BOSSA, Giselle, Barra op. cit.. p. 52.

⁹⁸NCPC. Art. 3º, §2º.

⁹⁹Nesse sentido: “No que tange ao instituto da transação, por sua vez, recorde-se que sua aplicação às obrigações tributárias sempre deu margem à polêmica, diante do entendimento, algo generalizado, de que o instituto é incompatível com o regime de direito público, no qual exsurge, como princípio de grande importância, a supremacia do interesse público sobre o particular e seu desdobramento – a indisponibilidade do interesse público. Assim, segundo o entendimento de muitos, estaria o Poder Público, singelamente, impedido de fazer concessões com vista à composição de um conflito. Instrumento de praticabilidade tributária, a transação, por vezes, revelar-se-á mais vantajosa ao interesse público do que o prolongamento ou a eternização do conflito. Daí porque a objeção apontada nunca nos pareceu válida, uma vez que a transação, nesse contexto, somente poderá ser efetuada se observados os parâmetros fixados na Constituição e na lei, em consonância com o aludido princípio.” (COSTA, Regina Helena. Os Recursos Especiais repetitivos e a redução de litigiosidade em matéria tributária. In: BOSSA, Gisele Barra et al.(coord.). **Medidas de redução do contencioso tributário e o CPC/2015: contributos práticos para ressignificar o processo administrativo e judicial tributário.** São Paulo: Almedina, 2017. p. 490).

solucionar e tratar de modo adequado tais litígios repetitivos, marcadamente caracterizados pela similitude de questões fáticas e jurídicas que lhes afetam, pela representatividade do volume e pelo envolvimento de litigantes repetitivos e ocasionais.

Em interessante estudo, Marc Galanter¹⁰⁰ analisando as disputas judiciais no sistema norte-americano, classifica os seus usuários (litigantes) em duas espécies, jogadores habituais (JH) e participantes eventuais (PE), e categoriza em quatro tipos as disputas: as ajuizadas por um jogador habitual em desfavor de outro jogador habitual (JH x JH); por um jogador habitual contra um participante eventual (JH x PE); por um participante eventual contra um jogador habitual (PE x JH) e as demandas de um participante eventual em desfavor de outro participante eventual (PE x PE).

Conforme a classificação do autor, na hipótese de recuperação do crédito público o Estado é um jogador habitual, enquanto que o contribuinte se enquadraria como participante eventual.

Os meios consensuais têm se revelado como uma importante alternativa para lidar com demandas repetitivas, como as que são objeto do presente trabalho, sendo marcadamente uma resposta gerencial atribuída pelo legislador judicial e extrajudicialmente.

Importante observar a diferenciação entre os mecanismos adjudicatórios e os consensuais, na medida que os primeiros são aqueles em que um terceiro neutro colocado em posição equidistante às partes é responsável por decidir e adjudicar uma solução, enquanto nos consensuais a solução é transacionada pelos envolvidos, por meio do uso de técnicas envolvendo ou não a figura do terceiro (conciliação ou mediação).

Em nosso ordenamento jurídico, consoante já explanado linhas atrás, há uma clara tendência legislativa no sentido da adoção da mediação e conciliação como meios consensuais de solução de controvérsias, sendo a definição de tais métodos controvertidos em sede doutrinária, de acordo com os seus elementos identificadores.

¹⁰⁰GALANTER, Marc. **Por que “quem tem” sai na frente [recurso eletrônico]**: especulações sobre os limites da transformação no direito; organizadora e tradutora, Ana Carolina Chasin. São Paulo: FGV Direito SP, 2018. p. 45-46, 62.

3.5 MEIOS CONSENSUAIS COMO RESPOSTA GERENCIAL À LITIGIOSIDADE REPETITIVA

Considerando que o gerenciamento de conflitos possui várias dimensões (jurídica, psicológica, social, etc.), os meios que atuarão sobre ele levaram em consideração diferentes elementos, tornando-se mister observar qual será a melhor abordagem para cada caso concreto.

Nessa toada, importante fixarmos as balizas conceituais de cada método alternativo, para escolhermos o que melhor se adequa ao objeto de nosso estudo. Sobre mediação, temos o magistério de Fernanda Tartuce no seguinte sentido,

A mediação consiste no meio consensual de abordagem de controvérsias em que um terceiro imparcial atua para facilitar a comunicação entre os envolvidos e propiciar que eles possam, a partir de percepção ampliada dos meandros da situação controvertida, protagonizar saídas produtivas para os impasses que os envolvem.¹⁰¹

Sobre mediação também vale verificar o escólio de Adolfo Braga Neto, a mediação consiste em técnica não adversarial de resolução de conflitos, segundo a qual duas ou mais pessoas recorrem a um especialista neutro e capacitado que “realiza reuniões conjuntas e/ou separadas, com o intuito de estimulá-las a obter uma solução consensual e satisfatória, salvaguardando o bom relacionamento entre elas”.¹⁰²

Nota-se que a mediação seria método aplicável a demandas com relações continuadas entre os litigantes, como em relações que envolvem relações afetivas e familiares. Mas qual seria, precisamente, a diferença entre esta e a conciliação?

Segundo Tartuce, as diferenças repousam principalmente no que tange à elaboração de propostas de solução. Enquanto, na conciliação seria lícito ao terceiro fazê-lo, na mediação o terceiro não deveria sugerir-las.

Nessa linha de raciocínio, podemos dizer que na mediação as partes não são vistas como litigantes, sendo que o mediador atua muito mais como um facilitador da comunicação, sem induzir, interferir, sugerir ou aconselhar.

¹⁰¹TARTUCE, Fernanda, op. cit., p. 176.

¹⁰²BRAGA NETO, Adolfo. Os advogados, o conflito e a mediação. In: OLIVEIRA, Ângela. (coord.). **Mediação: métodos de resolução de controvérsia**. São Paulo: LTr, 1999. p. 93.

Além disso, “na mediação, as questões subjetivas costumam ter maior espaço porque as relações são continuadas, enquanto na conciliação o foco tende a ser objetivo, porque as interações entre os envolvidos costumam ser episódicas”.¹⁰³

A postura do conciliador é mais proativa, no sentido de interferir no convencimento, procurando demonstrar as partes as vantagens da realização do acordo, aconselhando, oferecendo soluções, propostas, buscando induzir as partes a formularem o acordo.

Para Lília de Moraes Sales,

A diferença fundamental entre a mediação e a conciliação reside no conteúdo de cada instituto. Na conciliação, o objetivo é o acordo, ou seja, as partes, mesmo adversárias, devem chegar a um acordo para evitar um processo judicial. Na mediação, as partes não devem ser entendidas como adversárias, e o acordo é a consequência da real comunicação entre as partes. Na conciliação o conciliador sugere, interfere, aconselha. Na mediação, o mediador facilita a comunicação, sem induzir as partes ao acordo.¹⁰⁴

O legislador brasileiro, na recente reforma processual, normatizou a definição de mediador e conciliador:

Art. 165. omissis. § 2º O conciliador, que atuará preferencialmente nos casos em que não houver vínculo anterior entre as partes, poderá sugerir soluções para o litígio, sendo vedada a utilização de qualquer tipo de constrangimento ou intimidação para que as partes conciliem. § 3º O mediador, que atuará preferencialmente nos casos em que houver vínculo anterior entre as partes, auxiliará aos interessados a compreender as questões e os interesses em conflito, de modo que eles possam, pelo restabelecimento da comunicação, identificar, por si próprios, soluções consensuais que gerem benefícios mútuos.

Segundo Daniela Monteiro Gabbay, as diferenças entre conciliação e mediação levam em conta algumas características, quais sejam:

(i) a forma de atuação e capacitação do terceiro, (ii) o controle exercido sobre o processo, (iii) o tipo de conflito, e a (iv) a relação entre as partes, destacando que a atuação do conciliador se dá de modo mais ativo e diretivo, utilizando técnicas para conduzir as partes a um acordo, enquanto a mediação tem foco no relacionamento, buscando inculcar nas partes o protagonismo e a responsabilidade pela solução do conflito.¹⁰⁵

¹⁰³TARTUCE, Fernanda, op. cit.. p. 179.

¹⁰⁴SALES, Lília Maia de Moraes. **Justiça e mediação de conflitos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 38.

¹⁰⁵ASPerti, Maria Cecília de Araújo. **Meios consensuais de resolução de disputas repetitivas**: a conciliação, a mediação e os grandes litigantes do judiciário. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. p. 52. Disponível em: http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-27012015-163101/publico/DissertacaoMariaCecilia_de_AraujoAsperti.pdf. Acesso em: 15 out. 2021.

Com efeito, o Código de Processo Civil de 2015, conforme vimos, parece acompanhar integralmente as definições e diferenças entre os institutos na forma ensinada pela doutrina.

3.6 CRÍTICAS À ADOÇÃO DE MEIOS CONSENSUAIS EM DISPUTAS ENVOLVENDO LITIGANTES REPETITIVOS

Em que pese a nítida vantagem dos meios consensuais como forma de resposta gerencial à litigiosidade repetitiva, há evidentemente críticas à sua adoção, as quais devem ser conhecidas para melhor desenvolvimento do estudo.

Segundo Marc Galanter argumenta que os litigantes repetitivos possuem vantagens comparativas em relação aos litigantes ocasionais, por conseguirem antever os resultados da litigância e por possuírem riscos menores em cada caso, ao contrário daqueles que não possuam recursos para barganhar solução de curto prazo e tampouco para perseguir seus interesses no longo prazo.¹⁰⁶

Tais vantagens alardeadas por Galanter no âmbito das disputas repetitivas, deflagradas pelos litigantes repetitivos, são bem sintetizadas por Maria Cecília Asperti:

(i) acúmulo de inteligência e expertise para atuar preventivamente, estruturando melhor suas operações e seus contratos, por litigarem com frequência; (ii) mais fácil acesso a especialistas e mais possibilidades de realização de economia em escala; (iii) mais chances de se engajarem em relações informais com agentes institucionais que poderão lhes render vantagens no acesso e na tramitação burocrática dessas instituições (e.g. cartorários, escreventes, etc.); (iv) interesse em manter uma reputação de negociador como forma de reafirmar sua posição no processo de negociação, ao contrário do litigante ocasional, que não tem uma reputação a manter (dado que não se envolve nesse tipo de disputa com frequência) e que mais dificilmente se compromete a negociar; (v) possibilidade de assumir riscos. Quanto maior for o risco para o litigante ocasional, mais provável que ele adote uma estratégia “minimax” (minimizar a probabilidade que envolva o maior risco). No entanto, como os riscos são relativamente menores para os litigantes repetitivos, eles podem adotar estratégias pensadas para maximização do ganho em escala na série de demandas (repetitivas) em que estão envolvidos; (vi) possibilidade de abdicar de ganhos imediatos em favor de uma estratégia para instigar mudanças legislativas, possuindo interesses e recursos para influenciar o processo legislativo (e.g. lobby); (vii) possibilidade de atuar para mudar os precedentes jurisprudenciais buscando um resultado mais vantajoso em casos futuros, ainda que isso implique uma perda de possíveis ganhos imediatos.¹⁰⁷

Portanto, Owen Fiss, em seu artigo “Contra o Acordo”,¹⁰⁸ discorre sobre diversas

¹⁰⁶GALANTER, Marc, op. cit.. p. 47.

¹⁰⁷ASPerti, Maria Cecília, op. cit.. p. 39.

¹⁰⁸FISS, Owen. Contra o Acordo. In: SALLES, Carlos Alberto de (Org.). Um novo Processo Civil: estudos norteamericanos sobre jurisdição, constituição e sociedade. Coord. de tradução Carlos Alberto de Salles. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, p. 121-145, 2004.

razões pelas quais entende que não seria adequada a utilização de métodos compositivos nas demandas envolvendo litigantes repetitivos, quais sejam:

- a) a disparidade de recursos das partes – o autor aponta três causas pelas quais a disparidade pode influenciar a negociação: a hipossuficiência informacional, a necessidade de reparação imediata dos danos, e a impossibilidade de financiamento dos custos do litígio;
- b) a ausência de consentimento legítimo (a voz autorizativa do acordo);
- c) a falta de uma base para o envolvimento judicial continuado;
- d) e a ausência da efetiva resolução do conflito.

Seguindo na mesma linha de raciocínio, Bruno Takahashi, em estudo acerca de demandas previdenciárias, assevera que o que se critica é a inexistência de uma alternativa real de composição ante a deficiência do Poder Judiciário, uma vez que as partes em regra estarão em posição de desigualdade, já que os cidadãos não terão o mesmo acesso a informações de que dispõe o INSS:

Não se nega a possibilidade da realização de acordos com renúncia de atrasados, desde que a parte-autora esteja devidamente esclarecida acerca dessa situação e assim opte livremente. No entanto, o que se critica é a inexistência de uma alternativa real ante a deficiência do Poder Judiciário. Em outros termos, a lentidão da máquina estatal vem servindo como mecanismo de coação da parte-autora em aceitar uma proposta de acordo. Trabalhando com economia de escala e contando com um corpo técnico capacitado, o INSS tem pleno conhecimento dos mecanismos processuais e pode aguardar o desfecho da demanda.¹⁰⁹

Daí o seu entendimento de que o Poder Judiciário ostenta papel fundamental de equalização das partes para se alcançar uma melhoria qualitativa na celebração de acordos nas lides previdenciárias.

Todavia no que tange a reformulação do fluxograma da recuperação dos créditos públicos, não se verifica uma disparidade de armas tão grande entre os litigantes, sendo necessário pontuar que (I) o escalonamento da cobrança desonera o devedor de vários custos procedimentais da exclusiva judicialização; (II) como se tratam de débitos de cobrança continuada (geralmente anuais), o acordo também é bastante interessante para a fazenda pública, que depende da receita e almeja evitar potenciais novos litígios; e (III) é interesse da Administração, por intermédio do diálogo, até pela natureza e alcance dos tributos de que aqui se cuida (IPTU, por exemplo), que todas as circunstâncias fáticas que envolvem a cobrança sejam esclarecidas junto aos contribuintes, compartilhando o aspecto informacional. (IV) há

¹⁰⁹TAKAHASHI, Bruno. O Direito Processual Previdenciário, a conciliação e o papel do Poder Judiciário. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 60, jun. 2014. Disponível em: http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao060/Bruno_Takahashi.html. Acesso em: 15 jan. 2022.

um interesse do gestor na solução consensual, evitando desgastes maiores em sua agenda política.

De qualquer forma, nada impede que caso o conciliador verifique que existe uma violação ao princípio processual da paridade de armas, solicite para a parte mais fraca a presença de um Defensor Dativo ou a assistência da Defensoria Pública, de forma a evitar que o acordo seja demasiado prejudicial a alguma das partes.

De acordo com o princípio da paridade de armas, as partes devem ver assegurada a igualdade de direitos e deveres, de ônus, sanções processuais, garantias e possibilidade de defesa dos seus argumentos, conforme previsto no artigo 7º, do Código de Processo Civil.¹¹⁰

3.7 ADRS, O DESIGN DE SISTEMA DE DISPUTAS E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

3.7.1 Técnicas e princípios norteadores do design de sistema de disputas

Conforme já visto, não basta a mera adoção de meios consensuais na solução de conflitos que envolvem litigantes repetitivos, como o caso da cobrança de créditos públicos, sendo necessária a observação do processo de cobrança de uma forma global, observando toda gama de causas multifatoriais que levam a seu fracasso.

Nesta toada, faz-se mister uma completa reformulação do sistema de cobrança desde o seu nascedouro, revisitando todas as suas fases sob a lente do princípio da eficiência, sem descurar das peculiaridades que envolvem o município de Serrinha.

Levando em conta o contexto específico das demandas, temos como uma das técnicas empregadas o desenho do sistema de resolução de disputas, pela customização de sistemas para, por intermédio de uma solução gerencial, pôr-se fim às controvérsias.

Em interessante estudo, William Ury, Jeanne Brett e Steven Goldberg desenvolveram na década de 1980,¹¹¹ o denominado “Design de Sistemas de Disputas” (DSD) que consiste, basicamente na construção de sistemas customizados de resolução de disputas, com procedimentos criados sob medida para lidar com determinada gama de conflitos.

O DSD tem exemplos bastante exitosos no Brasil, como no caso da Câmara de Indenização 3054 (CI 3054), decorrente do acidente com o voo 3054 da TAM, que acarretou a

¹¹⁰BRASIL. Código de Processo Civil. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm Acesso em: 13 abr. 2022.

¹¹¹apud FALECK, Diego. Introdução ao design do sistema de disputas: câmara de indenização 3054. **Revista Brasileira de Arbitragem**, ano V, n. 23, 2009.

morte de 199 pessoas, e do Programa de Indenização Voo 447 (PI 447), envolvendo a indenização às vítimas do acidente com um avião da Air France em maio de 2009 no Oceano Atlântico.

O principal vetor da ideia está na questão do atendimento do desenho as particularidades do conflito, uma vez que sendo devidamente observadas as peculiaridades dos interesses em disputa, maior a suscetibilidade de sua adesão pelos interessados, evitando-se socorrer a adjudicação da justiça estatal para solucionar a controvérsia.

Nesse sentido, podemos conceituar o DSD como um método baseado em princípios e regras e técnicas para fins de customização de sistemas que possibilitem o procedimento e a solução mais adequada a determinado conflito.¹¹²

Destaca-se que, diferentemente das vias consensuais ou adjudicatórias, o DSD não tem natureza de mecanismo de solução de conflito. Ele é um método de criação de sistema de solução de conflitos. Este sistema, produto desse método, por sua vez, é um mecanismo ou um conjunto de mecanismos dispostos de forma a propiciar o adequado processamento e solução do conflito. Reforça-se que o método do DSD e seu produto, o sistema de solução de conflito, não se confundem.¹¹³

Os princípios primários para a construção do método DSD, levam em conta a adequação, os custos e os interesses, de onde derivam outros subprincípios que são os da isonomia, efetividade, eficiência e satisfação.

O princípio da adequação, pode ser considerado o ponto de partida do DSD, tendo vista que partimos da ideia que os ADRs são meios adequados de solução de conflitos, o método vai focar na criação de um sistema sob medida para processamento de cada espécie de conflito.

Assim sendo, o princípio da adequação, é o vetor que norteia o sistema que trate de forma específica os litígios de acordo com as partes envolvidas, o objeto em si do conflito e os interesses almejados pelos partícipes, que muitas das vezes aparentam-se contrapostos apenas em tese.

No caso das câmaras de indenização, fica fácil compreender essas peculiaridades, considerando, dentre outros aspectos, a diferença social e as relações que envolvem vítimas e parentes que buscaram a reparação, forma de comprovação dos vínculos afetivos, monetização das expectativas de vida e a disposição para o litígio.

¹¹²OSTIA, Paulo Henrique Raiol. **Desenho de sistema de solução de conflito:** sistemas indenizatórios em interesses individuais homogêneos. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) – Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2014. p. 91.

¹¹³Ibidem.

O princípio da isonomia deve ser observado com o fito de se dar legitimidade e confiança ao sistema, afinal, é preciso garantir que em situações assemelhadas se destine o mesmo tratamento e os mesmos parâmetros de encaminhamentos e resolutividade, sob pena de perda da confiança das partes.

Sobre o princípio da efetividade, tem-se que o DSD deve primar pela satisfação dos interesses em disputa, sem se preocupar exclusivamente no esmorecimento atendimento das normas ou regras legais para a procedimentalização do litígio. Assim sendo, o princípio da efetividade, quando aplicado ao DSD, indica que deve haver a pronta, integral e específica satisfação do direito e/ou interesse.

Dito de outro modo, não basta, para o desenho de sistema de disputas, que haja o régio cumprimento de normas caso as partes não tenham, ao final, o interesse controvertido atendido por meio de uma solução construída de modo consensual.

Por outro lado, o princípio da eficiência leva em conta a boa gestão dos recursos, observando à economia processual, a ideia de produtividade, custo-benefício, à busca da combinação ideal entre meios e fins para maximizar benefícios e minorar custos.

Nessa linha de raciocínio, a ideia é maximizar os benefícios de um sistema sob medida, mediante a utilização, na sua construção, do menor custo possível. Assim, ganha especial importância a utilização de um mesmo sistema, para múltiplas situações cujas peculiaridades sejam homogêneas.

Por derradeiro, temos o princípio da satisfação, que é aquele composto de fatores subjetivos que remetem a percepção das partes sobre as vantagens do procedimento e da solução alcançada. Ou seja, é necessário que o sistema crie nas partes a sensação que obtiveram a melhor solução possível para seu conflito.

No que diz respeito à construção do sistema, Paulo Henrique Raiol Ostia, lastreando-se nas lições dos criadores do conceito de DSD, enumera as metodologias que devem ser adotadas pelos partícipes e designers do modelo:

- i) o conflito deve ser tratado, preferencialmente, com foco no interesse das partes; ii) o sistema de solução de conflito deve ser desenhado de forma escalonada, prevendo diferentes mecanismos em sequência, do menos para o mais custoso; iii) apesar da ênfase no interesse, devem ser previstos procedimentos de baixo custo, baseados em regras e força, que funcionem como vias complementares, caso os métodos consensuais baseados em interesses venham a falhar; iv) o procedimento desenhado deve ser criado de forma a encorajar os litigantes a voltar à negociação; v) devem ser desenhados mecanismos profiláticos, que previnam o surgimento do conflito ou da disputa, baseados em procedimentos de consulta prévia ou feedback das partes e interessados em relação às soluções alcançadas pelo sistema; vi) deve-se

providenciar motivação, habilidades e os recursos necessários às partes, aos interessados e aos sujeitos necessários para fazer o mecanismo funcionar”.¹¹⁴

As técnicas mencionadas deixam claro o propósito de ênfase no enfrentamento dos interesses em disputa, e revela alguns pontos que merecem especial atenção.

O primeiro, é a questão de ser priorizado na construção do sistema mecanismos preferencialmente de baixo custo, apenas acessando mecanismos mais custosos caso os anteriores não obtenham êxito com as partes.

Os métodos consensuais tem prevalência, devem ser tentados prioritariamente, e caso falhem, acionam-se de forma escalonado as regras e pôr fim a força, sempre possibilitando e encorajando as partes a retornarem a fase inicial de consensualidade.

As medidas profiláticas ou preventivas, são implementadas no sentido de deixarem as partes predispostas a negociação, ou melhor dizendo, servem para remover barreiras psicológicas, dando informações e aconselhamento sobre as vantagens de se aderir ao sistema.

Em se tratando, diferentemente dos casos clássicos de acidentes de aviação – os quais são marcadamente transitórios –, em hipóteses de conflitos cuja recorrência é sempre perene, como o são os litígios envolvendo a cobrança de créditos pelo Poder Público, essa técnica é absolutamente relevante.

A técnica da retroalimentação de feedback com as experiências vivenciadas, item que também é despercebido pela usual utilização dos meios estatais de resolução de conflitos, que não possuem mecanismos de avaliação e correção.

A preocupação com este monitoramento e acompanhamento contínuo da política consensual adotada, que inclusive já conta com fundamento normativo¹¹⁵ no Brasil, é muito bem explicitado no manual de mediação e conciliação da Justiça Federal,¹¹⁶ no qual se destaca

¹¹⁴Ibidem. p. 108-109.

¹¹⁵Resolução nº 125/2010 CNJ - Art. 6º Para desenvolvimento dessa rede, caberá ao CNJ: XII – monitorar, inclusive por meio do Departamento de Pesquisas Judiciárias, a instalação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania, o seu adequado funcionamento, a avaliação da capacitação e treinamento dos mediadores/conciliadores, orientando e dando apoio às localidades que estiverem enfrentando dificuldades na efetivação da política judiciária nacional instituída por esta Resolução.

¹¹⁶Destaca-se no manual que “a avaliação das sessões de mediação e conciliação é fundamental em qualquer desenho de solução de disputas, seja em programas institucionalizados (como centros ou centrais de solução de conflitos e cidadania), seja em iniciativas específicas voltadas para casos complexos (como em Desenho de Sistemas de Disputas). No geral, a avaliação permanente é de suma relevância para a institucionalização de boas práticas no âmbito da mediação e conciliação e seu constante aprimoramento, além de garantir a escuta do usuário/mediando em relação ao resultado da sessão e à forma de obtenção do mesmo”. TAKAHASHI, Bruno et al. **Manual de mediação e conciliação na Justiça Federal**. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2019. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios1/publicacoes-1/outras-publicacoes/manual-de-mediacao-e-conciliacao-na-jf-versao-online.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2021.

que sem tal providência se corre o risco de se repetir indefinidamente o mesmo procedimento, sendo, pois, medida de aprimoramento, e que busca garantir a adequação dos serviços prestados.

Por fim, para que o sistema funcione imprescindível que sejam propiciados as partes e todos os envolvidos no sistema, os recursos necessários a criação do ambiente propício a solução do conflito, oferecendo treinamento aos conciliadores, mediadores e participantes do processo, inclusive de uma forma que se sintam motivados a buscar a solução do litígio.

CAPÍTULO 4 CEJUSC DÍVIDA ATIVA COMO ALTERNATIVA PRÉ-PROCESSUAL AO ATUAL MODELO DE EXCLUSIVA JUDICIALIZAÇÃO DA COBRANÇA DE CRÉDITOS PÚBLICOS

4.1 O REDESENHO CUSTOMIZADO DO SISTEMA DE COBRANÇA DE CRÉDITOS PÚBLICOS NO MUNICÍPIO DE SERRINHA, E A INTRODUÇÃO DO CEJUSC DÍVIDA ATIVA COMO FASE PRÉ-PROCESSUAL ALTERNATIVA AO ATUAL MODELO DE COBRANÇA

Conforme vimos no capítulo anterior, o desenho de um sistema de resolução de conflitos não se constitui num processo em si mesmo, trata-se de um método para construção do processo, alicerçado em princípios claros e definidos, almejando a solução mais adequada dos conflitos de acordo com os interesses das partes, prestigiando sobretudo o postulado da eficiência.

Em que pese todo quadro de grave crise em razão das elevadas taxas de congestionamento do Poder Judiciário, cujas fragilidades e problemas são deveras conhecidos, notadamente no que tange as execuções fiscais, faz-se mister fomentar um movimento de novas práticas na tentativa de obter um modelo adequado de solução de controvérsias de acordo com as peculiaridades dos interesses das pessoas envolvidas, dentro do movimento da terceira onda renovatória de acesso à justiça, com enfoque em métodos alternativos a resolução dos conflitos.

Demonstrando o atual sistema de cobrança de créditos públicos e identificadas as principais falhas de governança, faz-se necessário pensar em soluções alternativas fora da questão meramente judicial e adjudicatória. Propomos assim, uma solução mais harmônica e cooperativa, a fim de tornar o sistema mais eficiente e atrativo as partes.

A terceira onda de acesso à justiça, possui uma concepção ampla que se desenvolve fora das formalidades processuais, com ênfase na consensualidade e em métodos adequados e não adversariais para a solução de controvérsias, distanciando-se da antiga concepção de jurisdição exclusivamente impositiva e estatal, representando uma boa opção para se somar ao esforço de enfrentamento do colapso do sistema de cobrança do crédito público focado na execução fiscal.

Todavia, torna-se imperioso implementar novos atos de gestão, corrigir as falhas de governança, afastar a agenda política, evitar práticas repetidas, e envolver os partícipes desse sistema de forma coordenada, aproximando-os da sociedade (e do contribuinte), e fomentando a conciliação.

Foi com esse propósito, como aqui já destacado, que entrou em vigor a Lei nº 13.140, de 2015, estabelecendo procedimentos de mediação entre particulares e também envolvendo a Administração Pública, prevendo, em seu art. 24, a criação dos denominados Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania¹¹⁷.

A inovação, no que interessa ao caso em estudo, é o envolvimento do Poder Judiciário e das partes, particulares ou públicas, pessoas físicas ou jurídicas, em um momento pré-processual, facultando-lhes, por meio da conciliação e mediação, alcançar soluções rápidas, eficientes e menos custosas, aproximando assim a relação fisco-contribuinte.

Dentro da ideia do sistema de justiça multiportas, a partir desse novo diploma normativo, e dos referidos centros, seguindo uma tendência já inaugurada pelo então novo CPC (art. 3º, §3º), incentivou-se o estímulo a mecanismos de solução não adversarial de litígios.

Nesta toada, e estando a solução consensual abrangida pelo novo marco legal também na fase pré-processual, podemos reformular o sistema de cobrança de créditos públicos com o desiderato de levá-lo ao ambiente consensual e cooperativo, propondo uma nova alternativa ao já conhecido caminho da judicialização.

Desta forma, no contexto da busca de redução da alta taxa de congestionamento dos executivos fiscais, sobretudo quando representam cerca de um terço dos processos judiciais em curso no Brasil, não haveria sentido na resistência de implementação de uma fase pré-processual ao sistema de cobranças do crédito público.

Salutar que as entidades públicas, assim, em cooperação com o Poder Judiciário, estudem e implementem formas adequadas de tratamento de demandas e solução de conflitos que envolvam a recuperação de créditos públicos.

Observa-se ainda, o êxito verificado em alguns centros de solução de conflitos em matéria de família, e em matéria tributária como já ocorre no município de Manaus¹¹⁸, necessário investir na construção de soluções sob medida para evitar a repetição de demandas contra o Poder Público.

¹¹⁷Art. 24. Os tribunais criarão centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação, pré-processuais e processuais, e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição.

¹¹⁸OLIVEIRA, Rafael Albuquerque Gomes de. **O esgotamento do modelo judicial de cobrança de créditos da fazenda pública: a experiência adotada no município de Manaus a partir dos mecanismos extrajudiciais de solução de conflitos**. 2019 106 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito)- Escola de Direito de São Paulo, São Paulo, 2019.

Importante destacar que, o município de Manaus, em razão do novo método de cobrança adotado em convênio com o Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, destacou-se pela menor taxa de congestionamento de execuções fiscais do país (53%, enquanto a média nacional ficou em 89%), conforme relatório do CNJ, com ano base em 2018.¹¹⁹

Assim, a solução e o enfrentamento dos conflitos não é algo que deve ser encarcerado no ritual formalístico do processo judicial, mas bem devem construir todos os atores envolvidos, Administração Pública, Poder Judiciário e partes, um novo ambiente extraprocessual para gerenciamento e resolução das controvérsias.

No caso do município de Serrinha, seguindo-se essas premissas, e a partir do amplo estudo para enfrentar as hipóteses suscitadas neste trabalho, propôs-se, primeiramente, classificar o objeto do litígio, a partir dos custos da disputa ou custos de transação. Não se pode dar o mesmo tratamento para cobranças de todas as espécies, devendo-se ter soluções diferenciadas para pequenos, médios e grandes devedores.

De outra banda, mister também de se classificar a cobrança de acordo com o perfil do devedor, se pessoa física, jurídica, não se podendo uniformizar técnicas para tratar de pessoas muitas vezes hipossuficientes e de outras que compõem pródigos conglomerados econômicos.

Por derradeiro, há de se escalonar o sistema de cobrança do crédito, compreendendo mecanismos e abordagens de acordo com o avanço das negociações, tendo-se sempre em mente que quanto mais prolongado o litígio, mais custoso para a Administração e portanto, menos eficiente.

Dessa forma, após o estabelecimento do piso legislativo econômico para o ajuizamento de execuções fiscais, conforme sugerido no capítulo 3, necessário se torna redesenhar todo o sistema de cobrança, a fim de alcançar melhores índices de eficiência e eficácia, adotando-se além do protesto extrajudicial, uma fase de conciliação pré-processual, instituída por meio do CEJUSC Dívida Ativa.

Inspirando-se assim na ideia da justiça multiportas, a proposta a ser adotada no Município de Serrinha é a da implementação do CEJUSC Dívida Ativa como fase pré-processual obrigatória ao ajuizamento de execuções fiscais.

Inclusive por meio de nossa iniciativa como Procurador Legislativo da Câmara Municipal de Serrinha, junto ao Procurador Geral do Município de Serrinha Ciro Novais, foram elaborados dois anteprojetos de Lei Municipal que viraram recentemente à Lei Municipal nº 1.323/2022 e Lei Municipal nº 1324/2022, ambas publicada recentemente no Diário Oficial do

¹¹⁹CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em números 2019**: ano-base 2018. Brasília: CNJ, 2019. p. 134.

Município do dia 29 de Junho de 2022¹²⁰ ANEXO B, a primeira com as hipóteses de conciliação para atuação dos Procuradores Municipais e possibilidade de implementação do CEJUSC Dívida Ativa, mediante convênio a ser firmado com o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia.

A segunda Lei, vem trazendo a possibilidade de percepção de honorários advocatícios nas cobranças dos executivos fiscais, inclusive na fase pré-processual, o que também se espera gerar um estímulo maior aos Procuradores Municipais para abraçarem o movimento em prol da consensualidade.

Inexitosa a cobrança do crédito, após o ato interno de lançamento, a notificação externa primeva (órgãos fazendários) e o confronto da dívida com o devedor (procuradorias), seria inaugurada uma fase de cobrança pré-processual, com a tentativa de conciliação, em audiência com tal finalidade, antes do efetivo ajuizamento de qualquer execução.

Esse caminho, obstaria o ajuizamento automático da execução fiscal, e todos os custos inerentes a um processo, fomentando a aproximação prévia das partes com um terceiro¹²¹ neutro, qualificado e habilitado para promover um consenso por meio dos esclarecimentos e sugestões, o que sem dúvida otimizaria o êxito da cobrança.

Nesse aspecto, o que se propõe é uma reformulação de todo o processo de cobrança a partir da ênfase na solução consensual entre a Administração Pública e o contribuinte.

Neste sentido, a adoção dessa fase pré-processual, dar-se-ia com o município firmando termo de cooperação com o Poder Judiciário, no qual ficaria ajustado o compromisso geral de empreender esforços na realização da boa governança da cobrança dos créditos públicos, bem como fomentar e aplicar meios extrajudiciais de recuperação de ativos, aí incluído o protesto extrajudicial e a implementação do CEJUSC Dívida Ativa.

Constaria no termo de cooperação, a responsabilidade do município ceder agentes públicos, dentre servidores e estagiários, ao Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, a quem caberia ofertar o treinamento necessário para atuar de forma qualificada no CEJUSC Dívida Ativa, conforme já ocorre em outras matérias como causas de família.

Além disso, as partes firmariam o compromisso na priorização da cobrança extrajudicial, mediante a promoção do protesto extrajudicial, conciliação e ajuste de

¹²⁰DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE SERRINHA. Disponível em: <http://pmserrinhaba.imprensaoficial.org/ultimos-diarios/>. Acesso em: 03 jul. 2022.

¹²¹A participação do terceiro é fundamental, na medida em que estes dominam técnicas potencializadoras da solução do litígio, corroborando pela advertência feita por Diego Faleck no sentido de que “a mediação e a conciliação são, por excelência, a facilitação por um terceiro neutro de uma negociação entre as partes”. (FALECK apud MEGNA, op. cit.).

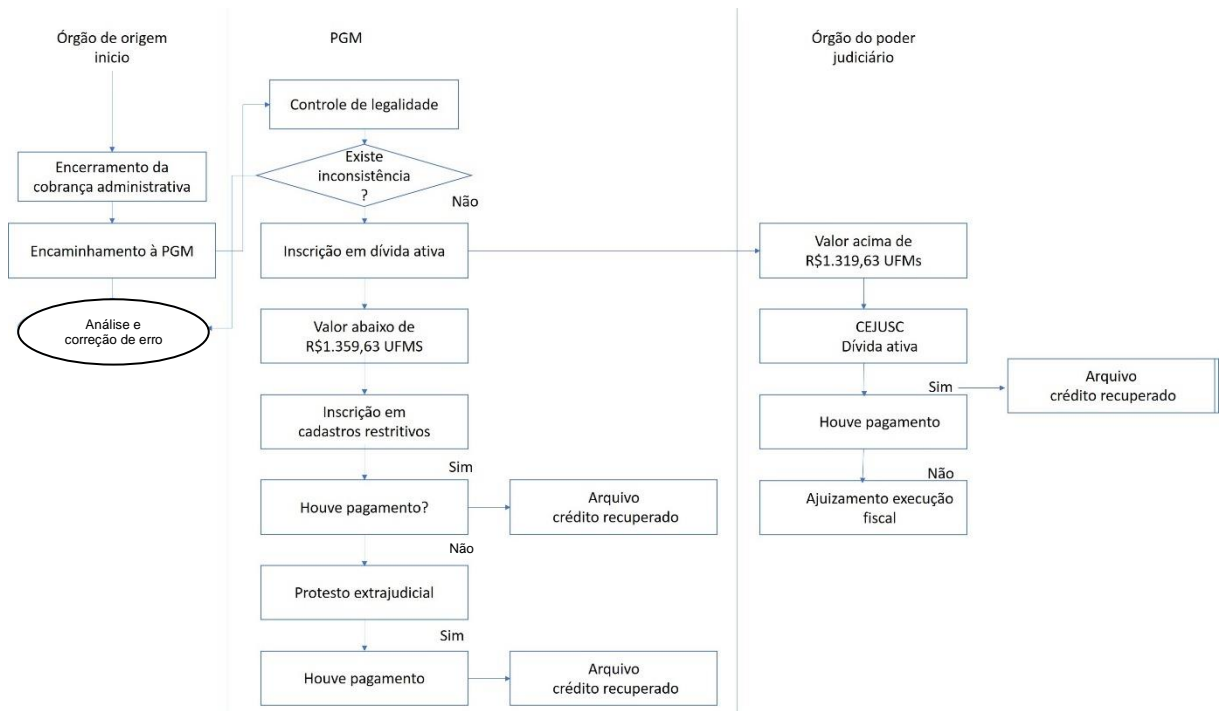
convênios com órgãos de proteção ao crédito para a restrição do nome do devedor, o que já causaria uma tremenda revolução na cobrança do crédito público, tendo em vista que o Município de Serrinha não adota nenhuma dessas iniciativas.

Em vista da implementação das medidas sugeridas por nosso estudo e o redesenho customizado do modelo então vigente, a cobrança passaria a ser dividida, assim, nas seguintes etapas:

- débitos de até 1319,63 UFMs: submetidos a cobranças por órgãos detentores de serviço de restrição creditícia, tais como SPC e Serasa e CADIN municipal;
- débitos de até 1319,63 UFMs, que não tenham sido recuperados na forma do item anterior: seriam submetidos a cobrança pelo protesto extrajudicial;
- débitos superiores a 1319,63 UFMs (R\$ 4.368,00): seriam submetidos à fase pré-processual de conciliação no CEJUSC Dívida Ativa para, apenas na hipótese de frustração, serem encaminhados à judicialização.

Abaixo se destaca o fluxograma atual da cobrança dos créditos da União e daquele sugerido pelo presente trabalho, que passaria a ser adotado no Município de Serrinha:

Figura 8 – Fluxo geral proposto para cobrança da dívida ativa



Fonte: Adaptado a partir de http://www.pgfn.fazenda.gov.br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/fluxo_divida.jpg.

Observa-se assim que a customização proposta contempla, a um só tempo, a redução significativa de processos a serem ajuizados em razão da proposição de estabelecimento de um filtro por meio de Lei Municipal, que impeça o ajuizamento de execuções fiscais com valor igual ou inferior a 1319,63 UFMs (R\$ 4.368,00).

Além disso, os créditos que possuam valor inferior ao filtro legal, passariam a ser direcionados para cobrança por meio de organizações restritivas de crédito e protesto extrajudicial.

Finalmente os créditos em valor superior a 1319,63 UFMs (R\$ 4.368,00), teriam a instituição de fase pré-processual, prévia ao ajuizamento, por intermédio do CEJUSC Dívida Ativa, para aproximar as partes e instá-las a buscar a solução do litígio antes da formalização de execução fiscal.

4.2 OS ATORES ENVOLVIDOS NO CEJUSC DÍVIDA ATIVA

Diversos são os atores envolvidos na implementação do CEJUSC Dívida Ativa e das medidas desejadas para tornar mais eficiente a cobrança na modelagem a ser desenvolvida no município de Serrinha.

Inicialmente, tem-se o Poder Público municipal, representado por seus procuradores (advogados públicos), integrantes de carreira e divididos em seções especializadas, de acordo com a matéria. No caso das audiências, caso a matéria seja tributária, a participação se dará por Procurador lotado na Procuradoria Especializada da Dívida Ativa e Cobrança Extrajudicial, enquanto se envolver questões não tributárias, como por exemplo multas por descumprimento de legislação ambiental, será chamado o respectivo Procurador atuante naquela área.

Importante que o representante da Fazenda Pública possua com conhecimento o necessário conhecimento acerca do objeto da cobrança, a fim de que possa esclarecer todos os detalhes e circunstância do lançamento tributário, detalhando as vantagens da composição.

Além da Administração Fazendária, há a parte adversa, aqui denominada contribuinte, que pode ser pessoa física ou jurídica, instado pela Fazenda a responder por uma dívida lançada em seu desfavor, tendo a possibilidade de solucionar sua pendência sem que o Estado precise recorrer as regras e a força.

Imprescindível também a participação dos advogados, representantes dos devedores, nas audiências de conciliação, a fim de garantir o atendimento ao princípio processual da

paridade de armas, esclarecendo os direitos daqueles e auxiliando-os na obtenção de um acordo que também garanta a satisfação e confiança no sistema.

Mister consignar que caso o devedor não disponha de defensor constituído no autos do procedimento de mediação judicial, normalmente por não possuir condições de arcar com advogado particular, enseja uma recomendação de que a Defensoria Pública também passe a figurar como integrante do processo, ou na sua falta, haja designação de um defensor dativo, a fim de se preservar à isonomia processual entre as partes.

São também atores fundamentais ao sistema, os conciliadores, que conduzirão as audiências, devendo ser agentes públicos devidamente habilitados e treinados para o exercício da função, pelo Poder Judiciário. A eles caberá o esclarecimento do conflito a todos os envolvidos, bem como o incentivo à discussão e solução da controvérsia, por meio de uma postura, proativa e qualificada, indicando possíveis soluções.

Por derradeiro, o juiz de Direito também é um ator fundamental na concepção do sistema de gestão de conflito proposto neste trabalho. A ele caberá a coordenação do centro judiciário, a verificação do atendimento ao princípio da isonomia processual entre as partes, a homologação dos acordos, e ainda, poderá realizar audiências que demandem uma maior complexidade na negociação, notadamente quando se estiver em jogo grandes devedores.

4.3 BENEFÍCIOS DA CUSTOMIZAÇÃO DA COBRANÇA E DA CONCILIAÇÃO POR MEIO DO CEJUSC DÍVIDA ATIVA

As vantagens da aplicação do modelo proposto a partir deste estudo estão intimamente ligadas a superação das altas taxas de congestionamento dos executivos fiscais, especialmente com maior aproximação e dinâmica da Fazenda Pública com o contribuinte, potencializado uma desejada educação em direitos, e almejada maior recuperação dos créditos públicos.

O entendimento da justiça multiportas, com a ampliação do conceito de acesso à justiça, repensando o sistema de resolução de conflitos para cada situação em específico, nos conduz a escalonar nosso procedimento de acordo com o perfil de cada devedor (rating do devedor), gerando maior probabilidade de recuperação de receita (possibilitando mais ativos para consecução de políticas públicas).

A análise do perfil dos devedores, atrelado aos valores da dívida que cada um possui, influencia diretamente a forma que se dará a reformulação do sistema de cobrança, de forma a termos a melhor reação possível dos contribuintes.

A implementação de meios alternativos de cobrança, atende ao primado do princípio da eficiência, possibilitando a obtenção de resultados mais rápidos e com menor custo, evitando assim que o Poder Público tenha despesas maiores com a judicialização dos conflitos.

Nesta senda, levar uma demanda diretamente ao Judiciário acabará por gerar mais custos tanto para o Poder Público, quanto para o contribuinte que demandará a atuação de um advogado na defesa de seus interesses. Além de impossibilitar ao Poder Judiciário que realmente se debruce com questões mais complexas.

Ademais, com o método aqui proposto, fomenta-se o aperfeiçoamento do próprio acesso a justiça, em razão da redução do acervo de processos em curso, e da possibilidade de utilização dos recursos humanos e financeiros em outras frentes em que demandem soluções adjudicatórias por parte do Estado.

Além dos benefícios já mencionados, vários outros podem ser especificamente notados em cada fase do redesenho do sistema de cobranças:

- a) a sujeição de débitos de pequeno valor, até 1.319,63 UFMs, aproximadamente R\$ 4.368,00 aos serviços de proteção ao crédito, diminui significativamente os encargos da dívida para os pequenos devedores, e evita os custos da demanda judicial, inclusive com a contratação de escritórios de advocacia;
- b) a remessa dos débitos, caso frustrada recuperação em razão da negativação, aos cartórios de protesto atrai maiores custos a quem potencialmente tem maior probabilidade de solver a dívida, gera para a Fazenda Pública maior retorno considerando maior probabilidade de notificação pessoal do contribuinte e prazo pequeno para regularização – tríduo legal, além da já mencionada economia com os custos da demanda judicial;
- c) a instauração de uma fase obrigatória de conciliação pré-processual, para os débitos acima de 1.319,63 UFMs, evita a automática judicialização e possibilita ao devedor a discussão qualificada do objeto em litígio, antes dos meios coercitivos judiciais em seu desfavor, tendo o bônus de ser uma medida mais simpática aos contribuições do que a execução direta;

Ainda existe a vantagem, no caso da conciliação, o aspecto psicológico para o cumprimento do avençado e a regularização das cobranças públicas futuras, uma vez que tendo participado com sua vontade para a construção do acordo, as partes tendem a cumprir espontaneamente com tudo que foi transacionado.

Some-se que no caso estudado, temos como regra uma relação de cobrança continuada, haja vista a anualidade da cobrança de débitos de IPTU e Alvará, sendo de grande relevância o dialogismo e o contato com os contribuintes que o ambiente de conciliação proporciona, até mesmo para o esclarecimento de todas as consequências jurídicas que podem advir do inadimplemento contumaz.

Além do que, no momento de alcance de metas quantitativas pelo CNJ, evitaria o automático ajuizamento de executivos judiciais sem qualquer tipo de filtro ou alternativa, o que causaria um declínio da alta taxa de congestionamento.

Outro benefício para os administrados é a ênfase na proteção da confiança, de modo que oportunizando-se às partes debater os elementos constitutivos do crédito tributário, o Poder Público estaria cumprindo com seu dever de moralidade e propiciando a formação de um ambiente de certeza e lealdade.

Ademais, a instituição da conciliação no âmbito do Poder Judiciário, apesar de uma fase pré-processual vai ao encontro da cultura brasileira tendente à busca de segurança jurídica legitimada por uma sentença judicial, o que acaba gerando uma maior atenção por parte dos contribuintes que tendem a não dar muita importância para procedimentos em que inexista qualquer participação do Poder Judiciário, como já aconteceu no município de Serrinha apenas com a implementação de uma cobrança amigável dentro do ambiente da Secretaria da Fazenda e Planejamento.

Por derradeiro, resta patente a melhor gestão dos recursos de toda a coletividade, porquanto a jurisdição e a solução simplesmente adjudicatória dos conflitos, também representa um maior custo para todos os cidadãos, o que pode ser evitado com a aplicação de medidas alternativas extrajudiciais.

4.4 DESAFIOS À IMPLEMENTAÇÃO DO REDESENHO DA COBRANÇA

No que aos desafios do redesenho ora proposto, há alguns dignos de reflexão, notadamente a questão do completo desinteresse político em efetuar a cobrança do crédito público seja de forma extrajudicial ou judicial, o que agrava mais ainda o problema.

Faz-se mister, uma completa reestruturação administrativa dos órgãos fazendários, para que passem a se orientar no sentido da necessidade de promover a recuperação do crédito público, inclusive tendo autonomia suficiente para se orientar de forma contrária a agenda política do prefeito, secretários municipais e vereadores.

Inicialmente no caso específico do município de Serrinha, torna-se imperioso que seja superada a questão da agenda política, criando uma Procuradoria Municipal com servidores de carreira, dando independência técnica para que os mesmos possam efetuar a gestão da dívida ativa municipal.

Impende ainda, uma mudança no padrão cultural de não cobrar tributos, principalmente de médios e grandes devedores, notadamente por receio de que essas pessoas influenciem de forma negativa contra a agenda política do gestor.

Outro obstáculo a ser vencido, é a pernicioso prática anual de edição de programas como o REFIS, que representam um grande volume de renúncia de receita, deixando o contribuinte mal acostumado a se manter inadimplente.

Sobre críticas doutrinárias a fase pré-processual, podemos apontar aquelas evidenciadas por Galanter, Fiss e Bruno Takahashi, anteriormente aqui explicitadas, acerca do maior poder de barganha e do poder informacional por parte dos litigantes repetitivos, no caso da Fazenda Pública, ao propor um redesenho do sistema de solução de seus conflitos e de implementação de meios consensuais para pôr fim ao litígio.

As críticas são importantes, para nos conduzir à reflexão de que os métodos de composição como a conciliação aqui proposta não devem ser utilizados indiscriminadamente, em todos os processos, o que de nada contribuiria para o acesso à justiça, sendo imprescindível uma forma de triagem e filtragem.

Desta feita, como a execução fiscal é instruída apenas com a certidão de dívida ativa, não se podendo identificar, desse modo, a eventual causa de pedir sobre a qual repousará a defesa do contribuinte, importante a fase de controle de legalidade seja realizada pela procuradoria, evitando-se que a triagem seja realizada levando em consideração apenas o valor da dívida.

Outro ponto que pode representar uma certa dificuldade é a limitação objetiva de discussão em torno das cobranças do crédito público na fase pré-processual, uma vez que basicamente a matéria tratada dirá respeito a condição de pagamento do contribuinte.

A audiência de conciliação sem dúvida será de grande dialogo para oportunizar o contato direto com a Administração, e tentar vencer a resistência do contribuinte em não pagar o tributo, sobretudo os médios e grandes devedores.

Naturalmente não poderão ser levadas a fase extraprocessual, matérias de típica sujeição e controle jurisdicional, como, por exemplo, o controle de constitucionalidade ou de legalidade (ressalvado o reconhecimento pela própria Administração), e a aplicação de sanções pecuniárias.

Todavia, considerando as limitações objetivas de discussão em torno da dívida ativa municipal, bem como as discussões que gravitam em torno de IPTU, ISSQN e Autos de Infração, observa-se que a maioria das questões poderão ser solucionadas no CEJUSC uma vez que em sua esmagadora maioria têm por objeto situações de fato ou provadas documentalmente, tais como inoccorrência do fato gerador, ilegitimidade de parte ou alegado erro de alíquota, erros no cadastro do contribuinte e outros fatos que podem afastar a presunção de certeza e liquidez da certidão de dívida ativa.

Imprescindível ao sucesso do redesenho do sistema que todos os atores e participantes envolvidos no processo, como, conciliadores, mediadores, procuradores, advogados e juízes estejam familiarizados com a matéria tratada e possuam o treinamento necessário para fomentar a solução dialógica ao conflito de interesses.

Faz-se mister ainda que, os partícipes do sistema de cobrança internalizem uma cultura de pacificação e de construção de soluções, ao contrário da cultura da sentença, para o sucesso das medidas aqui propostas. Essa nova cultura está associada à ideia de institucionalização da adoção do método consensual, mais um desafio a ser superado, sendo necessário que ele subsista às mudanças políticas de governo, bem como não seja totalmente dependente de lideranças individuais eventualmente fundamentais na concepção do projeto¹²².

Enfim, tratando-se de uma completa reformulação do modelo vigente de cobrança de créditos públicos, é necessária a constante avaliação das etapas do CEJUSC e de sua efetividade, por meio de entrevistas, formulários e acompanhamento, a fim de identificar as vulnerabilidades que possam surgir durante a construção do sistema, buscando sempre seu constante aperfeiçoamento.

¹²²MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Estudo qualitativo sobre boas práticas em mediação no Brasil**. coordenação: Ada Pellegrini Grinover, Maria Tereza Sadek e Kazuo Watanabe (CEBEPEJ), Daniela Monteiro Gabbay e Luciana Gross Cunha (FGV Direito SP); colaboradores: Adolfo Braga Neto et al. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2014. Disponível em: <http://mediacao.fgv.br/wpcontent/uploads/2015/11/Estudo-qualitativo-sobre-boaspraticas-em-mediacao-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2019.

5 CONCLUSÃO

Conforme dados estatísticos obtidos pelo relatório justiça em números do CNJ, em que pese a reação dos Tribunais de Justiça de Pernambuco (taxa de congestionamento atual em 51%) e Alagoas (taxa de congestionamento atual em 46%) que assumiram o protagonismo para modificar a governança das execuções fiscais, notadamente com a utilização de diversas medidas que também são propostas neste trabalho, inclusive em parceria com estados e municípios, a grande maioria dos estados brasileiros apresenta altíssima taxa de congestionamento das execuções fiscais.

No caso do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, os dados estatísticos do CNJ denunciam uma taxa de congestionamento em torno de 93%.

De acordo com dados estatísticos recentes, o sistema vigente de cobrança do crédito público focado nas execuções fiscais mostra sinais de completa exaustão, inclusive no município de Serrinha comprovadamente a taxa de congestionamento é praticamente 100%, apresentando completa letargia a qualquer tipo de iniciativa.

Segundo os dados do CNJ, no Relatório Justiça em Números 2021, havia no Brasil 26,8 milhões de processos de execução fiscal, correspondentes a 36% do acervo de todos os processos judiciais em tramitação, com uma taxa de congestionamento média de 87%.

No âmbito do município de Serrinha e do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia a realidade não diverge da grande maioria dos estados, sendo relevante a constatação do referido ente municipal possuir uma taxa de congestionamento em incríveis 100%.

Consoante dados obtidos na Inspeção Regional de Controle Externo de Serrinha, dos anos de 2019, 2020 e 2021 (ANEXO B), do total de créditos inscritos em dívida ativa a receber, pouco mais de 8% é recuperado pela cobrança administrativa, traduzida basicamente pelo programa de REFIS anual.

Dados obtidos nas contas do razão do Tribunal de Contas dos Municípios (ANEXO B), também demonstram que o município de Serrinha não recupera quase nada por meio do ajuizamento das execuções fiscais, focando sua cobrança tão somente em programas de isenção fiscal.

Chama bastante atenção, no caso específico do município de Serrinha, a completa inação em realizar qualquer tipo de cobrança seja administrativa ou judicial, em devedores com dívidas entre R\$ 5.188,74 (cinco mil, cento e oitenta e oito reais e setenta e quatro centavos) e R\$ 2.250.966,31 (dois milhões, duzentos e cinquenta mil, novecentos e sessenta e

seis reais e trinta e um centavos), conforme listagem dos maiores devedores de IPTU. (ANEXO C).

Entrementes, quando cruzamos os dados dos maiores devedores de IPTU, com os valores das causas das execuções fiscais ajuizadas em 2018 e 2019, comprovamos o foco na cobrança de pequenos devedores com débitos entre R\$ 500,00 (quinhentos reais) e R\$ 4.685,89 (quatro mil, seiscentos e oitenta e cinco reais e oitenta e nove centavos).

Tomando-se como exemplo a situação dos débitos inscritos em dívida ativa de IPTU, constata-se uma grande perda de receita que poderia estar sendo recuperada e investida em diversas políticas públicas prioritárias como saúde e educação.

Desproporcional também o que o município gasta com escritório de advocacia para prestar assessoria no contencioso tributário e administrativo em torno de R\$ 309.600,00 (trezentos e nove mil e seiscentos reais), apenas no ano de 2021. Sendo que, o que foi cobrado em execuções fiscais nos anos de 2018 e 2019 (ANEXO A), não ultrapassa R\$ 101.903,24 (cento e hum mil, novecentos e três reais e vinte e quatro centavos). Observando que em 2020 e 2021 não observamos ajuizamento de nenhuma execução fiscal.

Referidos dados, se de um lado revelam a incapacidade do Poder Judiciário de dar solução aos executivos fiscais deflagrados pela Fazenda Pública, de outra banda evidenciam graves problemas internos de governança no município, com a conseqüente grande perda de receita tributária relevante a implementação de diversas políticas públicas.

O estudo também chegou à conclusão que diversos fatores peculiares contribuem para o estado de coisas em que o município de Serrinha se encontra nesse momento, em grande parte, por completo desinteresse político de efetuar cobranças, problemas internos de governança, compreendidos como ausência de estruturação dos órgãos fazendários e da própria procuradoria municipal (aqui no sentido de completa falta de informatização de todo o sistema e treinamento dos servidores), falta de coordenação entre as organizações, opacidade das instituições, preponderando ainda no município, a questão do conflito com a agenda política, impedindo, assim, o êxito na recuperação das receitas.

Desta forma, resta confirmada a primeira premissa suscitada na presente dissertação, qual seja o modelo vigente de cobrança do crédito público, preponderantemente focado no ajuizamento de execuções fiscais, encontra-se em completo descompasso com a eficiência e eficácia.

Mesmo os dados melhores obtidos pelos Tribunais de Justiça de Pernambuco e Alagoas, apenas confirmam os estudos, haja vista que a melhora naqueles estados se deu

exatamente pela mudança completa da governança das execuções fiscais, implementando inclusive fases extrajudiciais (protesto) e consensuais ao processo de cobrança.

Impende ainda rememorar que, o município de Manaus, em razão do novo método de cobrança adotado em convênio com o Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, implementando a fase pré-processual do CEJUSC-Dívida Ativa, destacou-se pela menor taxa de congestionamento de execuções fiscais do país (53%, enquanto a média nacional ficou em 89%), conforme relatório do CNJ, com ano base em 2018.¹²³

Assim, a solução e o enfrentamento dos conflitos não é algo que deve ser encarcerado no ritual formalístico do processo judicial, mas bem devem construir todos os atores envolvidos, Administração Pública, Poder Judiciário e partes, um novo ambiente extraprocessual para gerenciamento e resolução das controvérsias.

Ampliando-se o entendimento de acesso à justiça para englobar alternativas não exclusivamente judiciais, inclusive com grande alteração do arcabouço normativo, somos impulsionados para abrir a porta da justiça conciliativa, buscando-se novas formas de solucionar os conflitos, sobretudo a partir da edição do novo CPC e da Lei de Mediação, propondo-se, assim, no âmbito do município de Serrinha, a partir do diagnóstico da dívida ativa, e da cooperação com o Poder Judiciário, uma política pública de redesenho do sistema de cobrança.

Nessa linha de raciocínio, utilizando-se de exitosas experiências já desenvolvidas em outros municípios e estados, com comprovada eficiência, abre-se a oportunidade de em parceria com o Poder Judiciário se desenvolver um novo sistema adequado ao gerenciamento e cobrança do crédito público de forma adequada aos problemas do município estudado.

Tendo como vetores os princípios e técnicas inerentes ao DSD, temos como meta construir um novo redesenho do sistema de cobrança, que leve em consideração as particularidades dos sujeitos envolvidos, o objeto litigioso, as problemáticas estruturais enfrentadas pelo município, e que gere um incremento de receita pública.

Assim sendo, o procedimento seria escalonado, de forma que nem toda dívida passaria a ser encaminhada diretamente para a cobrança judicial, adotando-se novos meios de cobrança devidamente adequados a realidade de cada perfil de devedor.

Sendo necessário, também a vontade política para atualizar o arcabouço normativo e firmar termo de cooperação com o Poder Judiciário, estabelecendo o limite mínimo de valor (1.319,63 UFMs, aproximadamente R\$ 4.368,00) para o ajuizamento de execuções fiscais.

¹²³CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em números 2019**: ano-base 2018. Brasília: CNJ, 2019. p. 134.

Às dívidas que não alcançassem tal montante, seriam destinadas ao tratamento extrajudicial, por intermédio primeiramente da utilização de serviços de restrição creditícia e caso frustrada, do protesto extrajudicial.

Afora a questão da limitação do encaminhamento de processos de cobrança à Justiça, o trabalho propõe a realização, em cooperação com o Poder Judiciário, de um projeto-piloto de CEJUSC Dívida Ativa, uma nova etapa pré-processual e dialógica, onde, por meio da conciliação, permite-se a participação e discussão democrática do débito, no duplo objetivo de incremento de receita e da aproximação da relação fisco-contribuinte.

A implementação de meios alternativos de solução dos conflitos, amplia o conceito de acesso à justiça e traz alguns benefícios: evita o ajuizamento automático de execução fiscal, resultando na redução imediata do congestionamento processual; possibilita ao devedor uma discussão qualificada do objeto litigioso; incentiva a regularização de outras pendências de mesmo devedor, haja vista em regra a anualidade das cobranças; enfatiza a proteção da confiança e a racionalização de recursos de toda a coletividade; foca em um método menos invasivo de cobrança.

Entrementes, a utilização das técnicas de DSD e o redesenho do sistema proporcionam o tratamento adequado dos litígios, otimizando-se os custos de transação, o treinamento e encorajamento dos seus partícipes ao diálogo e à negociação, sem olvidar a necessidade da retroalimentação, a partir de feedback e da avaliação dos métodos empregados para eventuais correções e aprimoramento.

No que tange aos desafios, primeiramente deve ser superada a agenda política de desinteresse na cobrança, sendo necessário ainda, a completa reformulação da estrutura administrativa dos órgãos fazendários, arcabouço normativo, além da composição de procuradores de carreira na PGM, a fim de evitar suscetibilidades oriundas das mudanças políticas de governo, bem como a efetiva implementação de mecanismos de avaliação, no intuito de garantir a adequada utilização dos métodos consensuais e o constante aperfeiçoamento do sistema.

Espera-se que com o redesenho customizado do sistema de cobrança, aliado à solução da agenda política e das falhas de governança apontadas, lograremos maior eficiência e celeridade na cobrança de créditos públicos.

Por fim, é inexorável a necessidade de contínuo controle e avaliação de novas técnicas para a otimização da cobrança, com diagnósticos internos das estruturas administrativas e todos os resultados alcançados ao longo do desenvolvimento do sistema.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Madri: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001, p. 112.

ARAÚJO, Francisco Ângelo de. **Programas de recuperação fiscal – REFIS uma análise sob a ótica da teoria dos jogos**. 2009 65 f. TCC. (Curso Profissionalizante em Economia)- Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2009.

ASPERTI, Maria Cecília de Araújo. **Meios consensuais de resolução de disputas repetitivas: a conciliação, a mediação e os grandes litigantes do judiciário**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-27012015-163101/publico/DissertacaoMariaCecilia_de_AraujoAsperti.pdf>. Acesso em: 15 out. 2021, p. 52.

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. 6. ed. 2 tir. São Paulo: Malheiros, 2000.

ÁVILA, Humberto. **A teoria dos princípios**. São Paulo: Malheiros, 2012.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

BERGAMASCHI, André Luís. **Resolução de conflitos envolvendo a administração pública por mecanismos consensuais**. 2015. Dissertação (Dissertação em Direito Processual) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-21032016-140915/publico/AndreLuisBergamaschi_A_Resolucao_dos_conflitos.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BIO, Sérgio Rodrigues. **Sistemas de informação: um enfoque gerencial**. São Paulo: Atlas, 1996.

BOSSA, Gisele Barra. **Potenciais caminhos para redução do contencioso tributário**. São Paulo: Reuters Brasil, 2020.

BRAGA NETO, Adolfo. Os advogados, o conflito e a mediação. *In*: OLIVEIRA, Ângela (Coord.). **Mediação: métodos de resolução de controvérsia**. São Paulo: LTr, 1999.

BRASIL. Código de Processo Civil. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm Acesso em: 13 abr. 2022.

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. Denominado Código Tributário Nacional pelo art. 7º do Ato Complementar nº 36, de 13.3.1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria**. Brasília: TCU Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/pmimf/institucional/download-de-arquivos/governanca-publica-tcu.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2021.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. **Consulta Processual**. Disponível em: <http://www5.tjba.jus.br/portal/>. Acesso em: 20 set. 2021.

BREMAEKER, François E. J. “Dívida ativa: uma importante receita”. In: PINTO, Sérgio Luiz de Moraes; MACEDO, Alberto; ARAÚJO, Wilson J. de (coord.). **Gestão Tributária Municipal e Tributos Municipais, v. 2**. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

CAMPELLO, C. A. G. B. e MATIAS, A. B. **Administração financeira municipal**. São Paulo: Atlas, 2000. 413p.

CAPPELLETTI, Mauro. **Os métodos alternativos de solução de conflitos no quadro do movimento universal de acesso à justiça**. Tradução de José Carlos Barbosa Moreira. https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3079670/mod_resource/content/1/2.1.%20Cappelletti%20Os%20metodos%20alternativos.pdf, p. 88-89. Acesso em: 10 fev. 2022

CARVALHO, Cristiano. O Conflito entre contribuintes e o Estado na busca do crédito tributário. In: BOSSA, Gisele Barra et al. (coord.). **Medidas de redução do contencioso tributário e o CPC/2015: contributos práticos para ressignificar o processo administrativo e judicial tributário**. São Paulo: Almedina, 2017. p. 69-70.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 260.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito Tributário, linguagem e método**. 5. ed. São Paulo: Noeses, 2013, p. 421.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito Tributário, linguagem e método**. São Paulo: Noeses, 2008.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Municípios não são obrigados a possuir Procuradorias Municipais, organizadas em carreira, mediante concurso público**. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/fdc0eb412a84fa549afe68373d9087e9>. Acesso em: 30 jun. 2022.

CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos humanos na empresa: pessoas, organizações e sistemas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

COMUNICADO DO IPEA Nº 127 - **Custo e tempo do processo de execução fiscal Promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN)**. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=12775. Acesso em: 03 jul. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em números 2019: ano-base 2018**. Brasília: CNJ, 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em números 2021: ano-base 2020**. Brasília: CNJ, 2021.

COSTA, Regina Helena. Os Recursos Especiais repetitivos e a redução de litigiosidade em matéria tributária. *In*: BOSSA, Gisele Barra et al. (coord.). **Medidas de redução do contencioso tributário e o CPC/2015: contributos práticos para ressignificar o processo administrativo e judicial tributário**. São Paulo: Almedina, 2017.

DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. As possibilidades de arbitragem em contratos administrativos. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-set-24/interesse-publico-possibilidades-arbitragem-contratos-administrativos2>. **Revista Consultor Jurídico**, set. 2015. Acesso em: 18 nov. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 29. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE SERRINHA. Disponível em: <http://pmserrinhaha.imprensaoficial.org/ultimos-diarios/>. Acesso em: 03 jul. 2022.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo do conhecimento**. 19. ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2017.

DIDIER, Fredie Jr.; CUNHA, Leonardo José Carneiro; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael. **Curso de Direito Processual Civil: execução**, v. 5, 2 ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2010.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A arbitragem na teoria geral do processo**. São Paulo: Malheiros, 2013.

DOMINGUES, José Marcos; OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. Federalismo fiscal brasileiro. **Nomos**, Fortaleza, v. 26, p. 137-143, 2007.

EHRICH, Carlos Henrique de Castro. **Do potencial ao efetivo na cobrança da dívida ativa em alguns municípios do Ceará**. 2002. 129 f. Dissertação (Mestrado em Direito)- Universidade Federal de Pernambuco - UFPE, Recife, 2002.

FALCÃO, Joaquim; GUERRA, Sérgio; ALMEIDA, Rafael. **Soluções alternativas de controvérsias no setor público**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015.

FALECK, Diego. Introdução ao Design do Sistema de Disputas: Câmara de Indenização 3054. **Revista Brasileira de Arbitragem**, ano 5, n. 23, 2009.

FIANI, Ronaldo. **Teoria dos jogos**. São Paulo: Editora Campus, 2004.

FISS, Owen. Contra o Acordo. In: SALLES, Carlos Alberto de (org.). Um novo Processo Civil: estudos norte americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade. Coord. de tradução Carlos Alberto de Salles. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

FREGAPANI, Guilherme Silva Barbosa. Formas alternativas de solução de conflitos e a Lei dos Juizados Especiais Cíveis. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 133, 1997.

FURTADO, Paulo. **Execução**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

GABBAY, Daniela Monteiro; CUNHA, Luciana Gross. **Litigiosidade, morosidade e litigância repetitiva no judiciário: uma análise empírica**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 28.

GALANTER, Marc. **Por que “quem tem” sai na frente [recurso eletrônico]: especulações sobre os limites da transformação no direito; organizadora e tradutora, Ana Carolina Chasin**. São Paulo: FGV Direito SP, 2018.

GICO Jr., Ivo T. Metodologia e epistemologia da análise econômica do direito. **Economic Analysis of Law Review**. 2010. Disponível em: http://works.bepress.com/ivo_teixeira_gico_junior/44. Acesso em: 29 jul. 2018.

GODOI, Marciano Seabra de. Tributo e solidariedade social. *In*: SOLIDARIEDADE social e tributação. São Paulo: Dialética, 2005, p. 154.

GONÇALVES FILHO, João Gilberto. **O princípio constitucional da eficiência no processo civil**. 2010. Tese (Doutorado em Direito Processual) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 2010. Disponível em: http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-17112011-085839/publico/Microsoft_Word_tese_doutorado_joao_gilberto_filho.pdf. Acesso em: 08 jun. 2021.

GONÇALVES, Antonieta Caetano. Comportamento de risco moral e seleção adversa oriundos dos programas de refinanciamento de débitos tributários federais reiterados. *In*: CONGRESSO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO MINEIRA DE DIREITO E ECONOMIA – AMDE, 8., 1992. **Paper** [...] 1992. Disponível em: http://www.congresso.amde.org.br/index.php/CONGRESSO/VIII_AMDE/paper/view/128/92. Acesso em: 05 maio 2021.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Os fundamentos da justiça conciliativa. **Revista da Escola Nacional da Magistratura**. Brasília, v. 2, n. 5, p. 22-27, abr. 2008. Disponível em:

https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/21448/fundamentos_justica_conciliativa.pdf>. Acesso em: 22 mai. 2022.

GUIMARÃES, Cristiane Santana. A Cobrança Judicial da Dívida Ativa. **Comentários á Lei de Execuções Fiscais**, v. 17, 2011.

IBGE. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/serrinha/panorama>. Acesso em: 20 fev. 2021.

JÚNIOR, Aldo de Paula. **Retirar Execução Fiscal do Judiciário não garante eficiência**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-abr-25/aldo-paula-retirar-execucao-fiscal-judiciario-nao-garante-eficiencia>. Acesso em: 12 nov. 2021.

JÚNIOR, Edilson Pereira Nobre. A administração pública e o princípio constitucional da eficiência. **BDA - Boletim de Direito Administrativo**, 2006.

JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=208091>. Acesso em: 18 jul. 2022.

JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=210152>. Acesso em: 18 jul. 2022.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. **Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?** Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6826/5409>. Acesso em: 02 dez. 2021.

LONDE, Carlos Rogério de Oliveira. **O protesto extrajudicial de certidões de dívida ativa prévio à execução fiscal**. 2016. 178 f. Dissertação (Mestrado em Direito nas Relações Econômicas e Sociais)- Faculdade de Direito Milton Campos, Depositária: FDMC, 2016.

MACHADO, Hugo de Brito. **Manual de direito tributário**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

MACHADO, Hugo de Brito. **Os direitos fundamentais do contribuinte e efetividade da Jurisdição**. 2009. Disponível em: http://www.repositorio.ufpe.br/bitstream/handle/123456789/4003/arquivo5668_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 19 set. 2019.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MARINS, James. **Direito Processual Tributário Brasileiro (administrativo e judicial)**. 5. ed. São Paulo: Dialética, 2010.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 19. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 161.

MEGNA, Bruno Lopes. A administração pública e os meios consensuais de solução de conflitos ou “enfrentando o Leviatã nos novos mares da consensualidade”. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, v. 82, p. 1-30, 2015.
https://www.researchgate.net/publication/342898734_A_Administracao_Publica_e_os_meios_consensuais_de_solucão_de_conflitos_ou_enfrentando_o_Leviata_nos_novos_mares_da_consensualidade/link/5f0c75304585155a55251521/download. Acesso em: 13 ago. 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MENKEL-MEADOW, Carrie. Roots and Inspirations: A Brief History of the Foundations of Dispute Resolution. *In*: MOFFITT, Michael L; BORDONE, Robert C. (coord.). **The handbook of dispute resolution**. San Francisco: Jossey-Bass, 2005.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Estudo qualitativo sobre boas práticas em mediação no Brasil**. Coordenação: Ada Pellegrini Grinover, Maria Tereza Sadek e Kazuo Watanabe (CEBEPEJ), Daniela Monteiro Gabbay e Luciana Gross Cunha (FGV Direito SP); colaboradores: Adolfo Braga Neto et al. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2014. Disponível em:
<http://mediacao.fgv.br/wpcontent/uploads/2015/11/Estudo-qualitativo-sobre-boaspraticas-em-mediacao-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2019.

MÔNACO, Gabriel Santana; LUDUVICE NETO, David Bittencourt. **Meios alternativos de resolução de conflitos no novo código de processo civil**. Olinda – PE: Livro Rápido Editora, 2015.

MURAD, Flavia Santos. **Protesto de certidão da dívida ativa: extrajudicialização da cobrança de créditos fiscais como mecanismo de acesso à justiça**. 2015. 104 f. Dissertação. (Mestrado em Direito)- Faculdade de Direito de Vitória, 2015.

NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**. Coimbra: Livraria Almedina, 1998.

O MUNICÍPIO de Serrinha. Disponível em:
[https://pt.wikipedia.org/wiki/Serrinha_\(Bahia\)#Economia](https://pt.wikipedia.org/wiki/Serrinha_(Bahia)#Economia). Acesso em: 20 abr. 2021.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Direito administrativo democrático**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

OLIVEIRA, Rafael Albuquerque Gomes de. **O esgotamento do modelo judicial de cobrança de créditos da fazenda pública: a experiência adotada no município de Manaus a partir dos mecanismos extrajudiciais de solução de conflitos.** 2019. 106 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito)- Escola de Direito de São Paulo, São Paulo, 2019.

OSTIA, Paulo Henrique Raiol. **Desenho de sistema de solução de conflito: sistemas indenizatórios em interesses individuais homogêneos.** 2014. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) – Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2014.

PINTO JUNIOR, Mario Engler. **Pesquisa jurídica no mestrado profissional.** Texto em elaboração (working paper). 4ª versão. Disponível em: https://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/arquivos/mprof/mario_engler_pinto_junior_28pesquisa_juridica_no_mestrado_profissional_4a._versao_03.08.20172928limpa29.pdf>. Acesso em: 25 set. 2020.

PORTELLA, André. Diagnóstico e análise-crítica da dívida ativa do município de Salvador e propostas para o seu saneamento. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 3, 2018.

PORTELLA, André; TEIXEIRA, Rafaela Pires. Federalismo fiscal e efetividade da dignidade da pessoa humana. Análise da posição do município na estrutura do financiamento público brasileiro e a escassez de recursos para as ações de saúde. **Revista de Direito da Cidade**, v. 8, p.631-679, 2016.

PROGRAMA GOVERNANÇA DIFERENCIADA DAS EXECUÇÕES FISCAIS NO TJ/PE. Disponível em: http://www.tjpe.jus.br/agencia-de-noticias/-/asset_publisher/ubhL04hQXv5n/content/governanca-diferenciada-das-execucoes-fiscais-reduz-serie-historica-da-taxa-de-congestionamento-no-tjpe?inheritRedirect=false>. Acesso em: 20 jul. 2022.

RELATÓRIO JUSTIÇA EM NÚMEROS, 2021. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/gestao-e-planejamento-do-judiciario/indicadores/486-gestao-planejamento-e-pesquisa/indicadores/13659-03-taxa-de-congestionamento>. Acesso em: 17 jul. 2021.

RELATÓRIO JUSTIÇA EM NÚMEROS, 2021. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/b8f46be3dbb344931a933579915488.pdf>. Acesso em: 06 mar. 2021.

ROBERTS, Simon; PALMER, Michael. **Dispute processes: ADR and the primary forms of decision-making.** Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

ROSA JR., Luiz Emydgio F. da. **Manual de direito financeiro & direito tributário.** 17. ed. São Paulo: Renovar, 2003.

SADEK, Maria Tereza (coord.). **O uso da justiça e o litígio no Brasil.** Relatório encomendado pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB). Disponível em:

<http://www.amb.com.br/wp-content/uploads/2018/05/Pesquisa-AMB-10.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2021.

SALES, Lília Maia de Moraes. **Justiça e mediação de conflitos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SANDER, Frank E. A. Varieties of dispute processing. LEVIN, Leo A; WHELLER, Russel R. (edit.). **The pound conference: perspectives on justice in the future**. St. Paul, MN: West Publishing, 1979.

SANTI, Eurico Marcos Diniz de (coord.). **Relatório final NEF 2009: reforma do Processo Administrativo Fiscal Federal (PAF)/CARF: excelência, celeridade e eficiência**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2009. Disponível em: <http://docplayer.com.br/6602078-Relatorio-final-nef-2009-reforma-do-processo-administrativo-fiscal-federal-paf-carf.html>. Acesso em: 17 jul. 2021.

SANTOS, Maria Helena de Castro. “Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil Pós-Constituinte”. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p.335-376, 1997.

SERRINHA (BAHIA). Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Serrinha_\(Bahia\)](https://pt.wikipedia.org/wiki/Serrinha_(Bahia)). Acesso em: 25 fev. 2021.

SERRINHA. **Lei nº 993, de 30 de agosto de 2013**. Dispõe sobre a Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal de Serrinha. Disponível em: <http://www.doem.org.br/ba/serrinha>. Acesso em: 20 mar. 2022.

SILVA, Carmina Alves. **A execução fiscal administrativa no Brasil, possível viabilidade constitucional**. 2010 153 f. Dissertação (Mestrado em Direito)-- Universidade Católica de Pernambuco, Recife, 2010.

SOBRE o protesto das certidões de dívida ativa. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14308771>. Acesso em: 11 abr. 2022.

Tabela de emolumentos do Estado da Bahia. Disponível em: http://www5.tjba.jus.br/portal/wp-content/uploads/2021/12/Tabela_Custas_2022_Final.pdf. Acesso em: 30 mar. 2022.

TAKAHASHI, Bruno et al. **Manual de mediação e conciliação na Justiça Federal**. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2019. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios1/publicacoes-1/outras-publicacoes/manual-de-mediacao-e-conciliacao-na-jf-versao-online.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2021. p. 85.

TAKAHASHI, Bruno. O Direito Processual Previdenciário, a conciliação e o papel do Poder Judiciário. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 60, jun. 2014. Disponível em:

http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao060/Bruno_Takahashi.html. Acesso em: 15 jan. 2022.

TAPIAS, Camila Abrunhosa. Análise comparativa dos órgãos de solução de litígios em matéria tributária. In: BOSSA, Gisele Barra et al. (coord.). **Medidas de redução do contencioso tributário e o CPC/2015**: contributos práticos para ressignificar o processo administrativo e judicial tributário. São Paulo: Almedina, 2017.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis**. 3. ed. São Paulo: Método, 2016.

TEIXEIRA, Lais Santana da Rocha Salvetti. **A execução fiscal dos créditos tributários federais**: entre a [in] efetividade do processo e as propostas de desjudicialização. 2015 113 f. Dissertação (Mestrado em Direito)- Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2015.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Lei de execução fiscal**: comentários e jurisprudência. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

TJ/Al. **Estados e Municípios articulam-se para desjudicializar cobranças fiscais**.

Disponível em: <https://www.tjal.jus.br/noticias.php?pag=lerNoticia¬=12324>. Acesso em: 20 jul. 2022.

TORRES, Heleno Taveira. Transação, arbitragem e conciliação judicial como medidas alternativas para resolução de conflitos entre administração e contribuintes – simplificação e eficiência administrativa. In: BOSSA, Gisele Barra et al. (coord.). **Medidas de redução do contencioso tributário e o CPC/2015**: contributos práticos para ressignificar o processo administrativo e judicial tributário. São Paulo: Almedina, 2017. p. 315-328.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

TORRES, Ricardo Lobo. Transação, conciliação e processo tributário administrativo equitativo. In: SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de; GUIMARÃES, Vasco Branco (org.). **Transação e arbitragem no âmbito tributário**: homenagem ao jurista Carlos Mário da Silva Velloso. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA. **Consulta Processual**. Disponível em: <http://www5.tjba.jus.br/portal/>. Acesso em: 20 set. 2021.

ANEXO A – RELAÇÕES DE EXECUÇÕES FISCAIS AJUIZADAS NOS ANOS DE 2018 E 2019

PROCESSO	VALOR	POLO PASSIVO
8001853-95.2018.8.05.0248	1.611,56	ADILSON ALVES RAMOS
8001857-35.2018.8.05.0248	1.291,74	AGNALDO ANDRADE DE SANTANA
8001858-20.2018.8.05.0248	954,82	ANA CRISTINA DE MIRANDA SILVA
8001859-05.2018.8.05.0248	515,10	ANA SUZANA OLIVEIRA
8001860-87.2018.8.05.0248	580,11	ANALICE CARNEIRO DE OLIVEIRA
8001861-72.2018.8.05.0248	524,23	ANDRE PEDREIRA CURCINO
8001865-12.2018.8.05.0248	993,53	ANTONIA MARIA DE JESUS
8001866-94.2018.8.05.0248	706,14	ANTONIO ARAUJO DA SILVA
8001867-79.2018.8.05.0248	1.239,26	ANTONIO CARVALHO DA SILVA
8001868-64.2018.8.05.0248	551,49	ANTONIO CIRINO GOMES
8001869-49.2018.8.05.0248	549,33	ANTONIO EZEQUIEL DA SILVA
8001870-34.2018.8.05.0248	1.556,22	ANTONIO LOMES DO NASCIMENTO
8001871-19.2018.8.05.0248	500,96	ANTONIO LUCIANO BORGES DA SILVA
8001881-63.2018.8.05.0248	710,73	ANTONIO OLIVEIRA FIRMO
8001882-48.2018.8.05.0248	511,81	CARLA CRISTIANY DE MATOS LIMA
8001883-33.2018.8.05.0248	508,98	CARLOS ALVES DE QUEIROZ
8001900-69.2018.8.05.0248	1.041,08	CARLOS CORREIA BISPO
8001901-54.2018.8.05.0248	635,58	JEAN SOUSA DE LIMA
8001910-16.2018.8.05.0248	511,40	CIRILO OLIVEIRA SILVA
8001911-98.2018.8.05.0248	651,03	CIRO FIUZA CARNEIRO
8001912-83.2018.8.05.0248	898,24	CRIZLEI SIMAO BERTO
8001913-68.2018.8.05.0248	1.121,40	DERIVALDO LOPES DA SILVA
8001914-53.2018.8.05.0248	762,19	DIVALDO JOSE MATOS DE LIMA
8001915-38.2018.8.05.0248	3.796,48	DURVAL DE OLIVEIRA CARDOSO
8001916-23.2018.8.05.0248	584,04	EDMUNDO RAFAEL CAROSO DE ALMEIDA
8001917-08.2018.8.05.0248	629,21	ELSON QUARESMA MARQUES
8001918-90.2018.8.05.0248	3.714,59	EMAN MATERIAL DE CONSTRUCAO DE TEOFILANDIA LTD/
8001936-14.2018.8.05.0248	639,32	EPAMINONDAS PEREIRA DE SOUZA
8001937-96.2018.8.05.0248	557,85	EPAMINONDAS PEREIRA DE SOUZA
8001938-81.2018.8.05.0248	528,12	ERNANI CRUZ NUNES
8001939-66.2018.8.05.0248	565,45	EVA SEBASTIANA DE OLIVEIRA SIMAO
8001967-34.2018.8.05.0248	1.127,13	FERNANDO LUIZ SOUZA SILVA
8001968-19.2018.8.05.0248	1.515,64	FERREIRA E RIBEIRO LTDA - ME
8001969-04.2018.8.05.0248	1.817,30	FRANCISCO DOS SANTOS
8001970-86.2018.8.05.0248	600,13	FRANCISCO LOPES DA MOTA
8001977-78.2018.8.05.0248	2.262,83	GEDEAO LIMA DA SILVA
8001978-63.2018.8.05.0248	1.352,61	GESSIVALDO DA SILVA LOPES
8001979-48.2018.8.05.0248	3.728,91	GILMAR DA SILVA COSTA
8001980-33.2018.8.05.0248	974,55	GILMAR DIAS FELICIANO DE OLIVEIRA
8001981-18.2018.8.05.0248	2.504,45	HAIALEY SILVA FERREIRA BARNABE
8001984-70.2018.8.05.0248	576,61	HAMILTON ALVES BATISTA
8001996-84.2018.8.05.0248	906,89	HAMILTON DE ARAUJO SILVA NETO
8001999-39.2018.8.05.0248	919,81	HAMILTON SAFIRA ANDRADE
8002000-24.2018.8.05.0248	550,88	HELDER JOSE BACELAR DE CERQUEIRA
8002001-09.2018.8.05.0248	1.087,32	HILDA DE OLIVEIRA LIMA
8002006-31.2018.8.05.0248	1.214,08	HUMBERTO NICANOR RIOS
8002007-16.2018.8.05.0248	823,03	ITALO BRUNO SANTANA SILVA E SILVA
8002008-98.2018.8.05.0248	3.477,76	ITAMARIO DUTRA ROCHA
8002033-14.2018.8.05.0248	728,86	JOAO DAMASCENO SILVA

8002034-96.2018.8.05.0248	1.197,09	JOAO DE CARVALHO SANTIAGO
8002035-81.2018.8.05.0248	500,63	JOAO FAGUNDES ARAUJO NETO
8002038-36.2018.8.05.0248	1.220,74	JOAQUIM NEPOMUCENO DA SILVA
8002039-21.2018.8.05.0248	3.784,78	JOSE ANGELO DA SILVA
8002040-06.2018.8.05.0248	587,64	JOSE AUGUSTO DA SILVA OLIVEIRA
8002041-88.2018.8.05.0248	2.034,89	JOSE CARLOS DE MOURA
8002042-73.2018.8.05.0248	579,09	JOSE CARLOS FERREIRA DE OLIVEIRA
8002043-58.2018.8.05.0248	1.009,26	JOSE DEMETRIO NOBREGA TAHIM
8000001-02.2019.8.05.0248	564,40	JOSE MARCIANO OLIVEIRA DOS ANJOS
8000002-84.2019.8.05.0248	525,87	JOSE RUBEM DA MOTA
8000003-69.2019.8.05.0248	630,64	JOSE VENANCIO QUEIROZ DOS SANTOS
8000004-54.2019.8.05.0248	655,29	JOSELITO MIRANDA SILVA
8000005-39.2019.8.05.0248	510,00	JULIO JOSE DO CARMO VACCAREZZA
8000006-24.2019.8.05.0248	618,90	JUVILINA SANTIAGO SOUZA
8000007-09.2019.8.05.0248	1.478,34	KARLA PATRICIA TRABUCO SILVA
8000008-91.2019.8.05.0248	1.088,43	MANOEL DE OLIVEIRA FERREIRA
8000009-76.2019.8.05.0248	1.016,76	MANOEL MESSIAS DE QUEIROZ
8000018-38.2019.8.05.0248	2.716,38	MARIA IRACI AQUINO DE QUEIROZ
8000019-23.2019.8.05.0248	533,63	MARIA JOSE DE JESUS
8000020-08.2019.8.05.0248	602,25	MARIA LUIZA DE SOUZA SILVA
8000021-90.2019.8.05.0248	509,10	MARIA NILZA BARBOSA NASCIMENTO
8000026-15.2019.8.05.0248	845,80	MARIO PIMENTEL DE MIRANDA
8000027-97.2019.8.05.0248	704,73	MARIVALDO SILVA CERQUEIRA
8000028-82.2019.8.05.0248	853,27	MARLENE DE CARVALHO SILVA
8000029-67.2019.8.05.0248	1.234,62	MARQUILEY CARVALHO DOS SANTOS
8000030-52.2019.8.05.0248	639,76	MARTINHO ANTONIO FRANCA
8000031-37.2019.8.05.0248	721,63	MIGUELINA ARCANJA DA SILVA
8000032-22.2019.8.05.0248	735,96	MURILO GAMA E SILVA
8000033-07.2019.8.05.0248	509,11	NEURIFE SALES DE OLIVEIRA
8000034-89.2019.8.05.0248	4.685,89	NORTEX AGROINDUSTRIAL LTDA
8000035-74.2019.8.05.0248	870,38	OLIVIO OLIVEIRA LIMA
8000036-59.2019.8.05.0248	1.680,84	ORLANDO DOS ANJOS CARNEIRO
8000039-14.2019.8.05.0248	688,33	PAULO CESAR CALDAS FARIAS
8000040-96.2019.8.05.0248	669,90	QUERDOVAL FERREIRA DA SILVA
8000041-81.2019.8.05.0248	3.071,77	RADIO DIFUSORA DE SERRINHA S A
8000042-66.2019.8.05.0248	621,07	RAUL DE ALMEIDA QUEIROZ
8000043-51.2019.8.05.0248	3.506,17	RENATO MOREIRA VILA NOVA
8000060-87.2019.8.05.0248	1.389,12	SELERINA TUY DA SILVA
	101.903,24	

ANEXO B – DADOS DAS CONTAS DO RAZÃO-TCM-BAHIA



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia
SIGA - Sistema Integrado de Gestão e Auditoria

Emissão: 06/05/2022 12:47:56


Demonstrativo das Contas do Razão


Unidade: Prefeitura Municipal de SERRINHA

Competência: 12/2021

Conta	Descrição	Saldo		Debitado		Creditado		Saldo Atual	
		Devedor	Credor	No Mês	Até o Mês	No Mês	Até o Mês	Devedor	Credor
8.2.1.1.4.99.00.00	DDR - DISPONIBILIDADE POR DESTINAÇÃO DE RECURSOS UTILIZADA - Outras Fontes Vinculadas	0,00	7.316,10	7.316,10	7.316,10	0,00	7.316,10	0,00	0,00
8.3.0.0.0.00.00.00	EXECUÇÃO DA DÍVIDA ATIVA	0,00	30.035.276,23	30.117.651,26	32.162.001,97	82.375,03	2.126.725,74	0,00	0,00
8.3.2.0.0.00.00.00	EXECUÇÃO DA INSCRIÇÃO DE CRÉDITOS EM DÍVIDA ATIVA	0,00	30.035.276,23	30.117.651,26	32.162.001,97	82.375,03	2.126.725,74	0,00	0,00
8.3.2.3.0.00.00.00	CRÉDITOS INSCRITOS EM DÍVIDA ATIVA A RECEBER	0,00	27.990.925,52	27.990.925,52	30.035.276,23	0,00	0,00	0,00	0,00
8.3.2.3.1.00.00.00	CRÉDITOS INSCRITOS EM DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA A RECEBER	0,00	24.062.000,05	24.062.000,05	26.106.350,76	0,00	0,00	0,00	0,00
8.3.2.3.1.01.00.00	CRÉDITOS INSCRITOS EM DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA A RECEBER EM COBRANÇA ADMINISTRATIVA	0,00	24.062.000,05	24.062.000,05	26.106.350,76	0,00	0,00	0,00	0,00
8.3.2.3.2.00.00.00	CRÉDITOS INSCRITOS EM DÍVIDA ATIVA NÃO-TRIBUTÁRIA A RECEBER	0,00	3.928.925,47	3.928.925,47	3.928.925,47	0,00	0,00	0,00	0,00
8.3.2.3.2.01.00.00	CRÉDITOS INSCRITOS EM DÍVIDA ATIVA NÃO-TRIBUTÁRIA A RECEBER EM COBRANÇA ADMINISTRATIVA	0,00	3.928.925,47	3.928.925,47	3.928.925,47	0,00	0,00	0,00	0,00
8.3.2.4.0.00.00.00	CRÉDITOS INSCRITOS EM DÍVIDA ATIVA RECEBIDOS	0,00	2.044.350,71	2.126.725,74	2.126.725,74	82.375,03	2.126.725,74	0,00	0,00
8.3.2.4.1.00.00.00	RECEBIMENTO DE CRÉDITOS INSCRITOS EM DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA	0,00	2.044.350,71	2.126.725,74	2.126.725,74	82.375,03	2.126.725,74	0,00	0,00
8.3.2.4.1.01.00.00	RECEBIMENTO DE CRÉDITOS INSCRITOS EM DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA EM COBRANÇA ADMINISTRATIVA	0,00	2.044.350,71	2.126.725,74	2.126.725,74	82.375,03	2.126.725,74	0,00	0,00
Balanco:		1.293.413.585,25	1.293.413.585,25	4.171.082.105,48	8.060.665.184,35	4.171.082.105,48	8.060.665.184,35	302.352.170,98	302.352.170,98

ANEXO C – LISTAGEM DE MAIORES DEVEDORES DE IPTU DO MUNICÍPIO DE SERRINHA 2022 (POSIÇÕES 41 A 760 PROPOSITAMENTE SUPRIMIDAS)

MUNICÍPIO DE SERRINHA	
 Prefeitura Municipal de Serrinha null null, null, null, null, null CEP: _____	
Maiores Devedores da Dívida Ativa por Agrupamento	
IMPOSTO PREDIAL TERRITORIAL URBANO	
Nome Contribuinte	Valor Total
1	2.250.966,31
2	1.605.711,74
3	709.988,62
4	513.632,70
5	456.507,63
6	356.332,31
7	303.801,76
8	280.084,03
9	196.475,04
10	194.699,72
11	165.839,83
12	125.835,68
13	118.828,22
14	116.959,37
15	116.673,20
16	113.899,94
17	99.525,44
18	97.250,11
19	90.086,91
20	89.273,51
21	79.033,41
22	72.994,63
23	71.198,02
24	69.757,07
25	68.349,12
26	64.344,77
27	63.795,81
28	62.283,38
29	61.785,45
30	61.411,60
31	57.839,72
32	57.035,67
33	55.978,51
34	55.882,97
35	54.708,48
36	53.948,00
37	53.680,40
38	53.083,43
39	52.209,45
40	51.783,58

 MUNICIPIO DE SERRINHA Prefeitura Municipal de Serrinha null null, null, null, null, null CEP: _____	
IMPOSTO PREDIAL TERRITORIAL URBANO	
Nome Contribuinte	Valor Total
761	5.345,05
762	5.341,44
763	5.337,44
764	5.327,33
765	5.324,88
766	5.319,18
767	5.315,75
768	5.311,40
769	5.308,21
770	5.307,48
771	5.305,58
772	5.303,94
773	5.300,16
774	5.299,83
775	5.296,79
776	5.291,95
777	5.281,07
778	5.278,07
779	5.277,78
780	5.273,72
781	5.270,35
782	5.254,30
783	5.253,32
784	5.253,08
785	5.252,40
786	5.250,90
787	5.250,74
788	5.245,50
789	5.239,92
790	5.236,97
791	5.235,00
792	5.232,08
793	5.222,78
794	5.222,27
795	5.219,76
796	5.219,03
797	5.217,74
798	5.211,63
799	5.209,73
800	5.188,74



Estado da Bahia
 Prefeitura Municipal de Serrinha
 Rua Manoel Ferreira, 517, Centro, Serrinha, BA, CEP: 48700-000
 CNPJ: 13.845.088/0001-03 | Tel: (75) 3261-8500 www.serrinha.ba.gov.br



Processo: 1122021 - Doc. 115 - Documento Autêntico Digitalizado por ARMANDO SILVA LIMA - BANCODI 11.11.21
 Assine no endereço www.brazil.gov.br para verificar a validade das assinaturas. Código de Autenticação: 78c7071d64467c463a6029464370

CLAUSULA QUINTA – DO PAGAMENTO

§ 1º. O pagamento dos serviços contratados será efetuado pela CONTRATANTE até o dia 10 (dez) do mês seguinte à prestação dos serviços descritos na Cláusula Primeira deste contrato.

§ 2º. A CONTRATADA emitirá a respectiva Nota Fiscal até o dia 05 (cinco) de cada mês, devendo ser entregue à CONTRATANTE até o dia 10 (dez) do mesmo mês de emissão.

§ 3º. O atraso injustificado no pagamento acarretará em acréscimo de multa no percentual de 2% sobre a parcela inadimplida e juros moratórios de 1% ao mês, pro-rata, em favor da CONTRATADA.

§ 4º. O Pagamento ficará condicionado à apresentação, juntamente com a nota fiscal, das certidões vigentes negativas de débitos federais, estaduais, municipais, trabalhistas e FGTS.

CLÁUSULA SEXTA – DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA

§ 1º. Executar os serviços de acordo com o objeto do presente Contrato.

§ 2º. Todo o pessoal envolvido nos serviços objeto deste Contrato será de responsabilidade da CONTRATADA, inclusive as obrigações sociais, previdenciárias e trabalhistas, eximindo a CONTRATANTE de quaisquer ônus.

§ 3º. A CONTRATADA será individual e integralmente responsável por todos os atos técnicos e administrativos que praticar no exercício das atividades contratadas neste instrumento, devendo ressarcir a CONTRATANTE de qualquer prejuízo que esta venha a sofrer em razão de atos por ela desempenhados, inclusive a eventuais condenações judiciais.

§ 4º. Caso a CONTRATANTE seja acionada judicialmente para pagamentos de alguma importância relacionada aos encargos, impostos, taxas, contribuições sociais, fiscais e para-fiscais, de responsabilidade da CONTRATADA, esta fica obrigada a ressarcir integralmente, inclusive das despesas ou custos e honorários advocatícios.

§ 5º. Os casos omissões serão regulados pelos termos do processo administrativo e edital de licitação, os quais este instrumento de contrato está vinculado.

CLAUSULA SÉTIMA – DAS OBRIGAÇÕES DO CONTRATANTE

§ 1º. Efetuar nos prazos indicados, os pagamentos devidos à CONTRATADA;

§ 2º. Verificar e aceitar as faturas emitidas pela CONTRATADA, recusando-as quando inexatas e incorretas, ficando, nestes casos, o prazo suspenso, que somente voltará a fluir após a apresentação da fatura correta;

§ 3º. Notificar por escrito, à CONTRATADA, quando da aplicação de multas previstas neste Contrato;

§ 4º. Certificar, tempestivamente, se os serviços a serem executados obedecem às condições contratuais estipuladas;

§ 5º. Oferecer a CONTRATADA todas as informações e condições indispensáveis ao pleno e desembaraçado cumprimento da prestação a ela contratualmente imposta.

LEI (Nº 1323/2022)



LEI Nº 1.323/2022.

Dispõe sobre a conciliação, as hipóteses de acordo, transação, dispensa ou desistência recursal e de contestação nas ações judiciais em que o Município de Serrinha é parte.

CÂMARA MUNICIPAL DE SERRINHA, ESTADO DA BAHIA, no uso de suas atribuições conferidas em lei, faz saber que o Plenário da Câmara aprovou e eu sanciono e faço publicar a seguinte lei:

Art. 1.º Nos processos judiciais, o Município de Serrinha será representado pelo seu Procurador Municipal, que poderá acordar, transigir, deixar de contestar ou de recorrer, desistir de recursos interpostos ou concordar com a desistência do pedido efetuada pela parte contrária, fundamentadamente, nos termos desta Lei.

Art. 2.º As transações, conciliações e acordos judiciais serão celebrados em causas de valor não superior a 60 (sessenta) salários mínimos, salvo se houver renúncia, pela parte contrária do montante excedente, e desde que não haja precatório pendente de pagamento.

§1º Quando o litígio envolver valores superiores aos fixados no caput, o acordo ou a transação, sob pena de nulidade, dependerá de prévia e expressa autorização do Prefeito Municipal, e/ou ainda do Presidente da Câmara Municipal, no caso de interesse dos órgãos do Poder Legislativo, excluídas as empresas públicas municipais não dependentes, que necessitarão apenas de prévia e expressa autorização dos dirigentes.

Art. 3.º Nas ações de competência dos Juizados Especiais da Fazenda Pública e Juizados Especiais Federais, o Procurador Jurídico do Município poderá realizar conciliações, acordos ou transações judiciais, nas causas em que há jurisprudência consolidada em desfavor do ente público e que tenham como valor máximo o estabelecido no art.2º.

§ 1.º Nas ações em que o valor for superior ao determinado no caput, é vedada a realização de acordo, salvo se houver renúncia, pela parte autora, do montante excedente, ou consistir em mero reconhecimento de direito com obrigação de fazer.

§ 2.º Quando a pretensão da ação versar sobre obrigações vincendas, a conciliação ou a transação somente será possível se o somatório de 12 (doze) parcelas vincendas e de eventuais parcelas vencidas não exceder o valor estabelecido no caput, salvo se houver renúncia, pela parte autora, do montante excedente.

Rua Macário Ferreira, Nº517, Centro, Serrinha, Bahia. CEP: 48.700-000.
Tel.: 75.3261.8500

<http://pmserrinha.ba.imprensaoficial.org/>

- CERTIFICADO DIGITALMENTE POR: AC CERTSIGN SRF ICP-BRASIL | IMPRENSAOFICIAL.ORG -

PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRINHA - BAHIA



Art. 4.º A conciliação judicial celebrada na forma desta Lei, em audiência ou por acordo com a parte ou seu procurador, deverá ser homologada judicialmente, bem como transitar em julgado para que produza seus efeitos jurídicos.

Art. 5.º No caso de conciliação, cada uma das partes será responsável pelo pagamento dos honorários de seus respectivos advogados, ainda que tal parcela seja objeto de condenação transitada em julgado, e as custas serão divididas por metade, quando houver, se de outra forma não for mais favorável ao Município.

Art. 6.º O Procurador Jurídico do Município poderá acordar, transigir, deixar de contestar, não recorrer ou desistir dos recursos já interpostos, fundamentadamente, com a concordância do Prefeito, independentemente do valor da causa, quando a pretensão deduzida ou a decisão judicial, estiver de acordo com:

- I - as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade e arguições de descumprimento de preceito fundamental;
- II - os enunciados de súmula vinculante;
- III - os acórdãos em incidente de assunção de competência;
- IV - os acórdãos em incidente de resolução de demandas repetitivas;
- V - os acórdãos em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos; e
- VI - teses fixadas pelo Supremo Tribunal Federal em repercussão geral; e
- VII - direitos já reconhecidos e consolidados na esfera administrativa que demandem apenas obrigação de fazer.
- VIII - Causas que versem sobre reconhecimento de direitos, sem ônus financeiro.

Parágrafo Único. Em qualquer hipótese, o Procurador Municipal deverá peticionar nos autos do processo judicial, informando o juiz da dispensa em contestar, recorrer ou da desistência.

Art. 7.º O Procurador Municipal deverá apresentar a justificativa ao superior hierárquico, antes de acordar, transigir, deixar de contestar, não recorrer ou desistir dos recursos já interpostos, demonstrando que o caso concreto se ajusta à situação de fato e de direito objeto das decisões previstas no artigo anterior.

Art. 8.º A caracterização de uma das hipóteses previstas no art. 6º não afasta o dever de contestar, recorrer ou impugnar especificamente nos seguintes casos:

- I – incidência de qualquer das hipóteses previstas no art. 337, incisos I a XI, da Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015 - Código de Processo Civil.
- II – existência de controvérsia acerca da matéria de fato;
- III – ocorrência de pagamento administrativo;

Rua Macário Ferreira, Nº517, Centro, Serrinha, Bahia. CEP: 48.700-000.
Tel.: 75.3261.8500

<http://pmserrinhaba.imprensaoficial.org/>



- IV – prescrição e decadência;
 - V – ilegitimidade ativa ou passiva;
 - VI – ausência de qualquer das condições da ação;
 - VII – ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo;
 - VIII – verificação de outras questões ou incidentes processuais que possam implicar a extinção da ação;
 - IX – existência de acordo entre as partes, judicial ou extrajudicial;
 - X – verificação de circunstâncias específicas do caso concreto que possam modificar ou extinguir a pretensão da parte adversa, ou XI – discordância quanto a valores ou cálculos apresentados pela parte ou pelo juízo.
- Art. 9.º Salvo nas ações de competência do Juizado Especial, o procurador deverá informar o juízo da não apresentação da contestação, requerendo a aplicação do art. 90, § 4º, da Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015 - Código de Processo Civil.
- Art. 10.º Verificada a prescrição de créditos fiscais, o representante judicial do Município não procederá o ajuizamento da competente execução, providenciará a extinção de eventuais ações executivas em trâmite, bem como não recorrerá dos recursos já interpostos.
- Art.11.º Em débitos fiscais cujos valores estejam consolidados, antes da fase de ajuizamento da ação de execução fiscal, o Município poderá mediante convênio com o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, operacionalizar o Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) – Dívida Ativa, para o agendamento de tentativa de conciliação entre o Município de Serrinha e o devedor, com todo regimento a ser estipulado por decreto.
- Art. 12.º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, facultado ao chefe do poder executivo a sua regulamentação por decreto.

GABINETE DA PREFEITO MUNICIPAL DE SERRINHA, ESTADO DA BAHIA, em 21 de junho de 2022.

Adriano Silva Lima
PREFEITO MUNICIPAL

Rua Macário Ferreira, Nº517, Centro, Serrinha, Bahia. CEP: 48.700-000.
Tel.: 75.3261.8500

<http://pmserrinha.ba.imprensaoficial.org/>

LEI (Nº 1324/2022)



Dispõe sobre a Regulamentação do disposto no §19 do art. 85, da Lei nº 13.105/15 (Código de Processo Civil) que trata dos honorários advocatícios oriundos do princípio da sucumbência, por arbitramento, acordo judicial e/ou extrajudicial, nas ações, causas e procedimentos em que o Município de Serrinha for representado por sua Procuradoria Geral e dá outras providências.

PREFEITO MUNICIPAL DE SERRINHA, ESTADO DA BAHIA, no uso de suas atribuições conferidas em lei, faz saber que o Plenário da Câmara aprovou e eu sanciono e faço publicar a seguinte lei:

Art.1º - Esta Lei regulamenta, no âmbito do Município de Serrinha/BA, o disposto no §19 do art. 85, da Lei nº 13.105/15 (Código de Processo Civil), estabelecendo parâmetros materiais para a distribuição dos honorários advocatícios entre os Procuradores Municipais.

Parágrafo Único - Os honorários advocatícios oriundos do princípio da sucumbência, por arbitramento, acordo judicial e/ou extrajudicial, nas ações, causas e procedimentos em que o Município de Serrinha/BA for representado por sua Procuradoria Geral, constituem verbas de natureza alimentar, nos termos das Leis Federais nº 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil), nº 13.105/2015 (Código de Processo Civil) e Súmula Vinculante nº 47 do Supremo Tribunal Federal, sendo irrenunciáveis pelos procuradores públicos ou matérias possíveis de leis de isenções fiscais pelo município.

Art. 2º - Tendo em vista a natureza alimentar dos honorários advocatícios de que trata esta Lei, estes são devidos aos ocupantes dos cargos de:

- I – Procurador Geral do Município.
- II- Procurador Assessor.

Art. 3º - Os honorários advocatícios previstos no caput do art.1º desta Lei serão integralmente recolhidos em conta bancária específica remunerada e com a exclusiva

Rua Macário Ferreira, Nº517, Centro, Serrinha, Bahia. CEP: 48.700-000.
Tel.: 75.3261.8500

<http://pmserrinhaba.imprensaoficial.org/>



finalidade de receber recursos desta natureza, assegurando a correção monetária até a sua efetiva destinação.

§1º - As Secretarias Municipais de Administração e Fazenda providenciarão, a partir da vigência desta Lei, a abertura da conta bancária aludida no caput deste artigo.

§2º - Fica designada a Secretaria Municipal de Fazenda, mediante supervisão de um Procurador do Município escolhido pelo Procurador Geral, para os fins operacionais e específicos do recebimento, depósito, rateio e distribuição dos valores correspondentes aos honorários advocatícios.

§3º - Para o fim de rateio, o valor depositado em conta específica será dividido igualmente em cotas-partes pelo número de Procuradores do quadro e pelo Procurador Geral do Município.

§4º - Os valores destinados aos beneficiários, após os descontos legais, inclusive sobre o imposto de renda retido na fonte, serão repassados via folha de pagamento expedida exclusivamente para este fim.

§5º - Não incidirão descontos previdenciários sobre os valores percebidos a título de honorários advocatícios.

§6º - O saldo remanescente no final do exercício financeiro permanecerá na conta bancária específica para o exercício subsequente, de forma a assegurar a destinação prevista nesta Lei.

Art. 4º - Nos casos em que ocorrer depósito judicial, em favor do Município, do montante do débito juntamente com o valor dos honorários advocatícios de sucumbência, o Procurador responsável pelo levantamento total e/ou o servidor com esta incumbência, efetuará o depósito dos honorários advocatícios na conta específica de que trata esta Lei, no prazo máximo de 10 (dez) dias.

Art. 5º - Nas hipóteses de férias, afastamentos ou licenças, os ocupantes dos cargos citados no art. 2º desta lei não perderão o direito aos honorários advocatícios.

Art. 6º - Os honorários advocatícios serão repassados aos ocupantes dos cargos dispostos no art. 2º desta lei sem prejuízo dos vencimentos integrais dos seus cargos e funções.

§1º - Os valores percebidos a título dos honorários advocatícios de que trata esta Lei não servirão de parâmetro, nem influenciarão nos percentuais, nos índices ou na data base de

Rua Macário Ferreira, Nº517, Centro, Serrinha, Bahia. CEP: 48.700-000.
Tel.: 75.3261.8500

<http://pmserrinhaba.imprensaoficial.org/>



reajuste dos Procuradores, nem mesmo incidirão no cômputo de décimo terceiro salário, abono de férias e outras verbas legais.

§2º - Os honorários sucumbenciais serão repassados aos Procuradores municipais, em partes iguais, a cada trimestre.

I- A pedido do Procurador Geral do Município, com anuência dos demais procuradores, poderá os honorários serem rateados antes do final do trimestre.

Art. 7º - Os valores recebidos a título de honorários advocatícios não se incorporam aos vencimentos ou aos proventos de inatividade para qualquer efeito, não gerando direitos futuros.

Art. 8º - As despesas decorrentes da presente Lei correrão à conta das dotações orçamentárias próprias.

Art. 9º - Esta Lei deverá ser regulamentada através de Decreto Municipal no que couber.

Art. 10. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos para a data do início da vigência da Lei Federal nº 13.105/2015 (Código de Processo Civil).

Art. 11. Ao entrar em vigor esta Lei, suas disposições se aplicarão desde logo as ações, causas e procedimentos pendentes.

GABINETE DO PREFEITO MUNICIPAL DE SERRINHA, ESTADO DA BAHIA, em 21 de junho de 2022.

Adriano Silva Lima
PREFEITO MUNICIPAL

Rua Macário Ferreira, Nº517, Centro, Serrinha, Bahia. CEP: 48.700-000.
Tel.: 75.3261.8500

<http://pmserrinhaba.imprensaoficial.org/>

ANEXO F – EXEMPLO DE ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA


PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS
SECRETARIA-GERAL DE ADMINISTRAÇÃO
DIVISÃO DE CONTRATOS E CONVÊNIOS

ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA Nº 022/2018-TJAM

ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA Nº 022/2018-TJAM que entre si celebram o **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS**, e a **PREFEITURA MUNICIPAL DE MANAUS**, através da **PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE MANAUS**, na forma abaixo.

O **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS**, sediado na cidade de Manaus, Estado do Amazonas, à Avenida André Araújo, s/nº, Aleixo, inscrito no CNPJ/MF sob nº 04.812.509/0001-90, neste ato representado por seu **PRESIDENTE**, Desembargador **YEDO SIMÕES DE OLIVEIRA**, brasileiro, casado, Magistrado, residente e domiciliado na Cidade de Manaus, Estado do Amazonas, portador da Carteira de Magistrado nº 140-TJ/AM e inscrito no CPF/MF sob nº 011.400.192-87, neste instrumento simplesmente denominado **TJAM**, e do outro lado, a **PREFEITURA MUNICIPAL DE MANAUS**, através da **PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE MANAUS**, sediada na cidade de Manaus, Estado do Amazonas, à Av. Brasil, 2971, Compensa, inscrita no CNPJ/MF sob nº 07.811.304/0001-88, neste ato representada por seu **PROCURADOR GERAL**, Dr. **RAFAEL ALBUQUERQUE GOMES DE OLIVEIRA**, brasileiro, casado, Procurador do Município de Manaus, residente e domiciliado na Cidade de Manaus, Estado do Amazonas, portador do RG n.º 132.8906-3 – SSP/AM e inscrito no CPF/MF sob n.º 699.207.882-87, neste instrumento simplesmente denominado **PMM**, em conformidade com o que consta no Processo Administrativo Digital, doravante referido apenas por **PROCESSO** e o despacho autorizador exarado pela Excelentíssimo Desembargador Presidente do TJ/AM,

CONSIDERANDO que o enorme volume de execuções fiscais municipais ajuizadas todos os anos é crescente e, a adesão a meios extrajudiciais de recuperação de ativos é medida que se impõe;

CONSIDERANDO que a não localização do devedor ou patrimônio bastante paralisa os processos executivos, sem nenhum proveito para a arrecadação municipal, gerando gastos para todo o sistema de justiça;

Acordo de Cooperação Técnica nº 022/2018-TJAM

Av. André Araújo, s/nº, Aleixo - Manaus/AM - Tel.: 2129-6835 - E-mail: contratos@tjam.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS
SECRETARIA-GERAL DE ADMINISTRAÇÃO
DIVISÃO DE CONTRATOS E CONVÊNIOS

CONSIDERANDO que o uso indiscriminado da via judicial para a cobrança da dívida ativa acarreta um grande estoque de execuções fiscais municipais paralisadas, bem como a dispersão da força de trabalho das unidades judiciais e, por conseguinte, a ineficiência do aparelho judicial para a atuação concentrada em ações que efetivamente trariam ganhos ao Município de Manaus;

CONSIDERANDO a necessidade de adoção de medidas práticas para racionalização administrativa e simplificação ou economia processual com o objetivo de aumentar a arrecadação e evitar que o custo da cobrança judicial seja superior ao valor do ressarcimento pretendido pelo Município de Manaus;

Os partícipes celebram e assinam, na presença das testemunhas adiante nominadas, o presente **ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA N.º 022/2018-TJAM**, que se regerá pela Lei nº 8.666/93 e suas alterações, e pelas cláusulas abaixo mediante as seguintes condições:

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

1.1. Constitui objeto da presente cooperação técnica a **conjugação de esforços com vistas à boa gestão das ações de execuções fiscais em tramitação na Vara Especializada da Dívida Ativa Municipal**, bem como **fomentar a adesão do Município de Manaus a meios extrajudiciais de recuperação de ativos**.

CLÁUSULA SEGUNDA – DAS OBRIGAÇÕES DOS PARTÍCIPES

2.1. Para a execução deste Acordo de Cooperação Técnica caberá:

2.1.1. Aos partícipes, em conjunto:

- a) Implementar o Centro Judiciário de Solução Consensual de Conflitos da Dívida Ativa Municipal (CEJUSC – Dívida Ativa Municipal), na estrutura física da **PMM**, como mecanismo alternativo de solução de conflitos precedentemente à instrução da execução fiscal;
- b) Dar execução às leis municipais que tratam de isenção, remissão ou qualquer outro meio de extinção de crédito tributário;
- c) Dar execução à Lei Municipal n.º 1.988, de 01/06/2015 e suas eventuais alterações, processando apenas as ações de execução fiscal com valor acima do limite nela estabelecido;
- d) Implementar a reunião de processos com mesmo devedor;

Acordo de Cooperação Técnica nº 022/2018-TJAM

Av. André Araújo, s/nº, Aleixo - Manaus/AM - Tel.: 2129-6835 - E-mail: contratos@tjam.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS
SECRETARIA-GERAL DE ADMINISTRAÇÃO
DIVISÃO DE CONTRATOS E CONVÊNIOS

- e) Baixar/arquivar os executivos fiscais, independentemente da prévia necessidade de comprovação do recolhimento das custas processuais, considerando que tal recolhimento já consta na respectiva guia de pagamento.

2.1.2. Ao TJAM:

- a) Impulsionar prioritariamente, por intermédio do Núcleo de Assessoramento Jurídico Virtual, os processos relativos a embargos à execução, exceções de pré-executividade e ações anulatórias e mandamentais, relativos aos executivos fiscais municipais;
- b) Disponibilizar todos os sistemas de buscas eletrônicas de endereços, desde que previamente aderidos pela **PMM** com a entidade administradora do banco de dados;
- c) Efetuar, preferencialmente, em todos os executivos fiscais de interesse do Município de Manaus, a penhora eletrônica de bens e valores e a penhora por termo de bens móveis e imóveis, previstas, respectivamente, na forma do art. 854 e art. 845, § 1.º, do CPC.

2.1.3. A PMM:

- a) Ceder, sem ônus ao **TJAM**, 20 (vinte) estagiários acadêmicos dos cursos da área de Humanas, para atuação na Vara Especializada da Dívida Ativa Municipal da Comarca de Manaus e/ou no CEJUSC – Dívida Ativa Municipal;
- b) Ceder o mínimo de 02 (dois) servidores com formação em nível superior, sem ônus ao **TJAM**, para atuação no Núcleo de Assessoramento Jurídico Virtual;
- c) Implementar sistemática de cobrança administrativa dos créditos inscritos em dívida ativa através do CEJUSC – Dívida Ativa Municipal, antes do ajuizamento da execução fiscal;
- d) Anuir com o arquivamento, pelo **TJAM**, de todo o acervo de execuções fiscais suspensas por força da Portaria n.º 1.989/2016-PTJ, de 19 de outubro de 2016, publicada no DJe em 25 de outubro de 2016, e daquelas cujo valor consolidado global seja inferior ao disposto na Lei Municipal n.º 1.938, de 01/06/2015, ressalvadas as exceções legais;
- e) Anuir com a extinção de execuções fiscais ajuizadas sem a precisa identificação dos devedor, sem prejuízo da cobrança extrajudicial através do CEJUSC – Dívida Ativa Municipal;
- f) Viabilizar sistemas robotizados de buscas eletrônicas de endereços;
- g) Priorizar a cobrança extrajudicial, mediante, exemplificativamente, adoção das seguintes ações:
- g.1) Promover, prioritariamente, o protesto extrajudicial da Certidão da Dívida



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS
SECRETARIA-GERAL DE ADMINISTRAÇÃO
DIVISÃO DE CONTRATOS E CONVÊNIOS

- Ativa;
- g.2)** Promover, prioritariamente, a conciliação extrajudicial por intermédio do Centro Judiciário de Solução Consensual de Conflitos da Fazenda Pública da Dívida Ativa Municipal;
 - g.3)** Facilitar o pagamento das execuções através, por exemplo, do encaminhamento de boleto bancário ou guia de arrecadação preenchida juntamente com a carta de citação ou em momento processual posterior;
 - g.4)** Analisar a pertinência de se instituir cadastro municipal informativo de créditos não quitados (CADIN), para na forma da lei municipal condicionar autorização de licitações municipais (ou outra modalidade de contratação com o poder público) ao prévio pagamento ou parcelamento da dívida;
 - g.5)** Providenciar, a seu critério e de acordo com a lei, convênios com órgão de Proteção ao Crédito para a Inclusão do nome do devedor em serviços de proteção ao crédito.
- h)** Providenciar análise prévia ao ajuizamento das ações, mediante, exemplificativamente, adoção das seguintes ações:
- h.1)** Verificação da ocorrência de pagamento, prescrição, anistia, suspensão de exigibilidade, vícios administrativos ou outro fato extintivo ou impeditivo;
 - h.2)** Verificação da possibilidade concreta de localização do devedor, celebração de convênios com outros entes públicos e/ou prestadores de serviços públicos para o fornecimento de informações precisas sobre a localização dos devedores;
 - h.3)** Verificação da existência de patrimônio suficiente do devedor;
 - h.4)** Verificação da possibilidade de reunião das dívidas em uma única execução;
 - h.5)** Verificação do valor mínimo previsto em lei municipal para ajuizamento de execução fiscal.
- i)** Providenciar a análise das ações em curso, mediante, exemplificativamente, adoção das seguintes medidas:
- i.1)** Adoção de orientações normativas que versem sobre:
 - i.1.1)** Não interposição de recurso em casos de jurisprudência consolidada;
 - i.1.2)** Cancelamento de multas lavradas sem comprovante da notificação para regularização;
 - i.1.3)** Cancelamento de multas por anistia legal ou por identificação de autuações irregulares;
 - i.1.4)** Cancelamento de multas cujos autos e notificações foram considerados materiais inservíveis e descartados, inviabilizando a cobrança;



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS
SECRETARIA-GERAL DE ADMINISTRAÇÃO
DIVISÃO DE CONTRATOS E CONVÊNIOS

- i.1.5) Reconhecimento da ocorrência da prescrição intercorrente;
 - i.1.6) Desistência de execuções fiscais ajuizadas com valor menor do que o definido em lei municipal;
 - i.1.7) Cancelamento de dívidas não ajuizadas, cujo valor seja considerado antieconômico, na forma de lei municipal;
 - i.1.8) Cancelamento de dívidas em procedimentos com vícios administrativos a fim de evitar o prosseguimento da cobrança extrajudicial ou judicial;
 - i.1.9) Envio do documento ou guia de arrecadação do município juntamente com a carta de citação;
 - i.1.10) Tentativa de cobrança amigável antes do ajuizamento da execução fiscal mediante o envio de documento para pagamento;
- j) Avaliar a conveniência de majoração do valor definido como limite mínimo para ajuizamento de execuções fiscais, previsto na Lei Municipal 1.988, de 01/06/2015.

CLÁUSULA TERCEIRA – DA DESIGNAÇÃO DOS ESTAGIÁRIOS/SERVIDORES, DO INÍCIO DO EXERCÍCIO, DA CARGA HORÁRIA E DA AUSÊNCIA E OUTRAS OBRIGAÇÕES

3.1. A designação dos estagiários/servidores será precedida das seguintes cautelas:

- a) A **PMM** expedirá ofício ao **TJAM** encaminhando a relação dos 20 (vinte) estagiários e dos 02 (dois) servidores cedidos;
- b) A carga horária dos estagiários/servidores cedidos deverá ser compatível com a dos servidores do **TJAM**, resguardando-se, entretanto, a jornada de trabalho prevista pela **PMM**;
- c) A frequência dos estagiários/servidores será controlada pelo Órgão Judiciário (Vara Especializada da Dívida Ativa Municipal e Núcleo de Assessoramento Jurídico Virtual) no qual se haja dado a lotação, impondo-se a remessa mensal a **PMM**, arquivando na serventia judicial sua cópia para efeito de controle e comunicação de eventuais irregularidades cometidas;
- d) As faltas ao serviço deverão ser comunicadas a **PMM** juntamente com a frequência dos estagiários/servidores, assim como as ausências, férias, licença-saúde ou qualquer espécie de ocorrência que resulte na irregularidade da frequência.
- e) As faltas de caráter disciplinar, após formalmente constatadas pelos superiores hierárquicos das varas, serão imediatamente comunicadas a **PMM** para as providências cabíveis;

Acordo de Cooperação Técnica nº 022/2018-TJAM

Av. André Araújo, s/nº, Aleixo - Manaus/AM - Tel.: 2129-6835 - E-mail: contratos@tjam.jus.br



**PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS
SECRETARIA-GERAL DE ADMINISTRAÇÃO
DIVISÃO DE CONTRATOS E CONVÊNIOS**

- 3.2. Compete ainda ao TJAM:**
- a) Zelar pela observância da jornada de trabalho do estagiário/servidor a fim de evitar carga horária superior ao previsto junto a **PMM**;
 - b) Abster-se de, sob qualquer pretexto, alterar a designação do estagiário/servidor para posto de trabalho que não esteja compreendido no objeto deste instrumento;
 - c) Promover os esclarecimentos que porventura vierem a ser solicitados pelo **PMM**;
 - d) Fiscalizar para que os serviços desenvolvidos pelo estagiário/servidor estejam em conformidade com o disposto neste instrumento.
- 3.2.1. É facultada a substituição do estagiário, mediante prévia comunicação do TJAM para a PMM, com antecedência de 30 (trinta) dias.**
- 3.3. Compete ainda a PMM:**
- a) Estar ciente de que são de sua inteira responsabilidade os pagamentos de todas as despesas, como remunerações, encargos e seguros, bem como quaisquer outros que porventura integrem a bolsa/remuneração dos estagiários e servidores cedidos;
 - b) Responsabilizar-se por qualquer ato irregular praticado pelo estagiário/servidor, independente de dolo ou culpa;
 - c) Certificar-se que os estagiários/servidores cedidos estão cientes de que deverão cumprir todos os regulamentos internos do **TJAM**, sem exceção;
 - d) Estar ciente que o **TJAM**, através dos Diretores de Secretaria da Vara Especializada da Dívida Ativa Municipal e do Núcleo de Assessoramento Jurídico Virtual, após formal comunicação, poderá solicitar a substituição do estagiário/servidor que não se adeque aos serviços que dele se espera perante as serventias judiciais.

CLÁUSULA QUARTA – DO PRAZO DE VIGÊNCIA

4.1. O presente Termo terá vigência de **12 (doze) meses**, contados a partir de sua assinatura, ficando automaticamente prorrogado por iguais e sucessivos períodos, até o limite de 60 (sessenta) meses, caso não haja expressa manifestação em contrário de qualquer das partes, mantidas as Cláusulas e condições pactuadas.

CLÁUSULA QUINTA – DOS RECURSOS FINANCEIROS E MATERIAIS

5.1. O presente Acordo não envolverá a transferência de recursos entre os celebrantes. As ações resultantes que implicarem, eventualmente, transferência ou cessão de recursos serão viabilizadas mediante instrumento apropriado.

CLÁUSULA SEXTA – DO DISTRATO E DA RESILIÇÃO UNILATERAL

Acordo de Cooperação Técnica nº 022/2018-TJAM

Av. André Araújo, s/nº, Aleixo - Manaus/AM - Tel.: 2129-6835 - E-mail: contratos@tjam.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS
SECRETARIA-GERAL DE ADMINISTRAÇÃO
DIVISÃO DE CONTRATOS E CONVÊNIO

6.1. É facultado às partes promover o distrato do presente Acordo, a qualquer tempo, por mútuo consentimento, ou a rescisão unilateral pela iniciativa de qualquer deles, mediante notificação por escrito, com antecedência mínima de 60 (sessenta) dias, restando para cada qual tão-somente a responsabilidade pelas tarefas em execução no período anterior a notificação.

CLÁUSULA SÉTIMA – DAS ALTERAÇÕES E MODIFICAÇÕES

7.1. Este instrumento poderá ser alterado, por mútuo entendimento entre os celebrantes, durante a sua vigência, mediante Termo Aditivo.

CLÁUSULA OITAVA – DA AÇÃO PROMOCIONAL

8.1. Em qualquer ação promocional relacionada com o objeto do presente Acordo será, obrigatoriamente, destacada colaboração dos celebrantes, observando-se o disposto no artigo 37, § 1º, da Constituição Federal.

CLÁUSULA NONA – DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

9.1. Aplicam-se à execução deste Acordo a Lei nº 8.666/93, no que couber, os preceitos de Direito Público e, supletivamente, os Princípios da Teoria Geral dos Contratos e as disposições do Direito Privado.

CLÁUSULA DÉCIMA – DOS CASOS OMISSOS

10.1. Os casos omissos serão decididos conjuntamente pelas partes celebrantes.

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DA PUBLICAÇÃO

11.1. O extrato do presente instrumento será publicado no Diário de Justiça Eletrônico, pelo Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, de acordo com o que autoriza o art. 4º da Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006 c/c o parágrafo único do art. 61 da Lei nº 8.666/93.

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – DO FORO

12.1. As partes elegem o foro da Cidade de Manaus, Estado do Amazonas, renunciando expressamente a qualquer outro, por mais privilegiado que seja, para dirimir quaisquer controvérsias oriundas do presente Termo.

E por estarem justos e convencidos, firmam este instrumento em 02 (duas) vias de igual teor e forma e para um só efeito, na presença das testemunhas abaixo firmadas.

Acordo de Cooperação Técnica nº 022/2018-TJAM

Av. André Araújo, s/nº, Aleixo - Manaus/AM - Tel.: 2129-6835 - E-mail: contratos@tjam.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS
SECRETARIA-GERAL DE ADMINISTRAÇÃO
DIVISÃO DE CONTRATOS E CONVÊNIOS

Manaus (AM), 28 de novembro de 2018.

Desembargador **YEDO SIMÕES DE OLIVEIRA**
Presidente do TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS

Dr. **RAFAEL ALBUQUERQUE GOMES DE OLIVEIRA**
Procurador Geral do Município de Manaus

TESTEMUNHAS:

Nome: PABLO DA SILVA NEGREIRO

Nome: MESSIAS AUGUSTO L.B. ANDRADE

C. I.: 4227 OAB/AM

C. I.: 1094052-9

ANEXO G – MINUTA DO DECRETO MUNICIPAL

Dispõe sobre os meios alternativos de cobrança dos valores inscritos em Dívida Ativa municipal de que trata o art., da Lei Municipal nº 993, de 30 de agosto de 2013, e dá outras providências.

O PREFEITO DE SERRINHA, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelos artigos, inciso, e, inciso, da Lei Orgânica do Município de Serrinha,

DECRETA:

Art. 1º. Este Decreto regulamenta os meios alternativos de cobrança dos débitos inscritos em Dívida Ativa pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, na forma prevista pelo art., da Lei Municipal nº 933, de 30 de agosto de 2013.

Capítulo I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 2º. Todos os órgãos e entidades da Administração Municipal Direta e Indireta disporão do prazo de 180 (cento e oitenta) dias para efetuar a cobrança administrativa dos débitos, tributários ou não tributários, de sua competência, a conta da data de sua constituição definitiva.

Art. 3º. Vencido o prazo de que trata o artigo anterior sem êxito na cobrança efetuada, os débitos deverão ser imediatamente encaminhados para inscrição em Dívida Ativa.

§ 1º. A inscrição em Dívida Ativa observará os requisitos e procedimentos disciplinados por ato do Procurador Geral do Município.

§ 2º. Os débitos encaminhados para inscrição cujas informações não permitam a precisa identificação do devedor, da sua localização e/ou a correta quantificação dos valores cobrados serão devolvidos pela Procuradoria Geral do Município aos órgãos ou entidades de origem, para retificação dos dados necessários à futura cobrança.

Art. 4º. Efetuada a inscrição em Dívida Ativa, os débitos serão segregados pela Procuradoria Geral do Município segundo as faixas de valores dispostas abaixo e encaminhados, inicialmente, para as seguintes modalidades de cobrança:

I - débitos de valores consolidados até 1319,63 UFMs: cobrança por órgão ou instituição especializada em recuperação de crédito;

II - débitos de valores consolidados de até 1319,63 UFMs, frustrado o inciso anterior: cobrança mediante protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa e

III – débitos iguais ou superiores a 1319,63 UFMs: fase pré-processual de conciliação através do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) – Dívida Ativa e, posteriormente, ajuizamento de execução fiscal.

Parágrafo único. O cálculo dos valores de que trata o presente artigo deverá considerar os parâmetros previstos em Decreto.

Capítulo II

DA COBRANÇA POR ÓRGÃO OU INSTITUIÇÃO ESPECIALIZADA EM RECUPERAÇÃO DE CRÉDITO

Art. 5º. A Procuradoria Geral do Município poderá celebrar contrato, convênio, ou qualquer outra espécie de ajuste amparado por Lei, com órgão ou instituição, pública ou privada, especializada na prestação de serviços de recuperação de crédito, para cobrança de débitos inscritos em Dívida Ativa cujos valores consolidados perfaçam a quantia de até 1319,63 UFMs.

Parágrafo único. Os serviços de que trata esse artigo poderão abranger a inclusão dos devedores em cadastros de proteção ao crédito.

Art. 6º. Efetuado o pagamento, o processo será encaminhado para arquivamento definitivo, com a consequente baixa do débito.

Art. 7º. Não ocorrendo o pagamento, o débito será encaminhado para protesto extrajudicial de sua respectiva Certidão de Dívida Ativa, até o final do quarto ano de sua constituição definitiva.

Parágrafo único. Aplica-se à hipótese de que trata este artigo, no que couber, os procedimentos previstos no Capítulo III deste Decreto.

Capítulo III

DO PROTESTO EXTRAJUDICIAL DAS CERTIDÕES DE DÍVIDA ATIVA

Art. 8º. Observado o disposto no art. 1º, parágrafo único, da Lei Federal nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, a Procuradoria Geral do Município encaminhará para protesto extrajudicial, prioritariamente, as Certidões de Dívida Ativa de débitos de valores consolidados.

Art. 9º. Não serão levados a protesto os débitos:

- I - objeto de demanda judicial capaz de suspender sua exigibilidade;
- II - vinculados a imóveis cujo cadastro não tenha sido previamente validado pela Procuradoria Especializada da Dívida Ativa e Cobrança Extrajudicial, a partir da obtenção de matrícula imobiliária atualizada.

§ 1º. O protesto extrajudicial sempre será precedido de verificação a ser efetivada pela Procuradoria Especializada da Dívida Ativa a respeito da atualidade do débito e da validade dos dados cadastrais.

§ 2º. No caso do inciso I deste artigo, o protesto extrajudicial será efetivado tão logo deixe de existir a causa de suspensão da exigibilidade.

§ 3º. O procedimento de protesto extrajudicial dar-se-á de forma centralizada, preferencialmente por meio da remessa de arquivo eletrônico, assegurado o sigilo das informações.

§ 4º. A Certidão de Dívida Ativa deverá ser encaminhada para protesto acompanhada do Documento de Arrecadação Municipal (DAM).

§ 5º. O Município não arcará com quaisquer despesas pelas inclusões, desistências e cancelamentos de protestos, que venham a ser solicitados pela Procuradoria.

Art. 10. Será solicitado o cancelamento do protesto quando:

- I – o devedor quitar o débito;
- II – o devedor formalizar parcelamento administrativo e comprovar o pagamento da primeira parcela;

III – a Procuradoria informar ao Tabelionato onde se efetivou o protesto a existência de demanda judicial capaz de suspender a exigibilidade do débito;

IV - for constatada a existência de erro cadastral ou inexatidão no lançamento.

§ 1º. A solicitação de cancelamento de protesto será enviada ao Tabelionato preferencialmente por meio eletrônico.

§ 2º. O devedor deverá comprovar junto ao Tabelionato o pagamento dos emolumentos devidos em razão do protesto efetivado.

§ 3º. Na hipótese de descumprimento do parcelamento mencionado no inciso II deste artigo ou da extinção da demanda judicial mencionada no inciso III, poderá ser efetivado novo protesto.

Capítulo IV

DO CEJUSC – DÍVIDA ATIVA

Art. 11. Os débitos cujos valores consolidados estejam acima do limite de 1319,63 UFMs, antes do ajuizamento de ação de execução fiscal, serão encaminhados ao Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) – Dívida Ativa, para o agendamento de tentativa de conciliação entre o Município de Serrinha e o devedor.

Parágrafo único. Poderão ser oferecidos descontos em relação aos valores a serem transacionados junto ao CEJUSC, conforme autorizado em lei específica.

Art. 12. Obtido o compromisso de quitação do débito, o processo administrativo da correspondente Certidão de Dívida Ativa ficará sobrestado perante a Procuradoria Especializada da Dívida Ativa e Cobrança Extrajudicial até o efetivo pagamento dos valores acordados.

Art. 13. Efetuado o pagamento, o processo será encaminhado para arquivamento definitivo, com a consequente baixa do débito.

Art. 14. Restando frustrada a tentativa de conciliação ou não se verificando a efetivação do pagamento ajustado, o débito será encaminhado para ajuizamento de execução fiscal.

§ 1º. Em se tratando de débitos lançados em desfavor de devedores contumazes ou cujos valores sejam iguais ou superiores a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), poderão ser adotadas outras medidas adicionais de cobrança antes do ajuizamento de que trata o caput deste artigo, como o encaminhamento para protesto da Certidão de Dívida Ativa e/ou a interposição de cautelar fiscal visando à prévia indisponibilidade dos bens do devedor, nas hipóteses autorizadas por lei.

§ 2º. Considera-se como contumaz o devedor que deixar de satisfazer quaisquer obrigações, de natureza tributária ou não, com o Município de Serrinha, por, no mínimo, 05 (cinco) exercícios, subsequentes ou não.

Capítulo V

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 16. Os débitos que, na data da publicação deste Decreto, que já estejam ajuizados e cujos valores consolidados sejam inferiores ao limite de até 1319,63 UFMs ficarão sujeitos às modalidades de cobrança previstas nos artigos anteriores.

Art. 17. As modalidades de cobrança de tratam este Decreto poderão, ainda, ser aplicadas aos débitos já ajuizados ou a serem ajuizados pela Procuradoria, a critério do Procurador Geral do Município.

Art. 18. O disposto neste Decreto não exclui a possibilidade de aplicação de outros meios alternativos de cobrança pela Procuradoria Geral do Município.

Art. 19. Este Decreto entra em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

GABINETE DO PREFEITO MUNICIPAL DE SERRINHA, DE DE 2022.

Prefeito Municipal