



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 1004610/16
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE CERRO AZUL
INTERESSADO: CLAUDINEI BRAZ
RELATOR: CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 2491/18 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Existência de decisão, com efeito normativo, sobre o mesmo tema. Extinção do processo.

Cuidam os autos da Consulta formulada pelo senhor Claudinei Braz, Prefeito do Município de Cerro Azul, nos seguintes termos:

- 1. É possível o reconhecimento da prescrição por via administrativa de ofício?*
- 2. O reconhecimento da prescrição de ofício pela Administração Pública configura crime de renúncia de receita?*
- 3. O reconhecimento da prescrição de ofício pela Administração Pública configura improbidade administrativa?*
- 4. No caso de execução em andamento, é possível o reconhecimento da prescrição pela Fazenda Pública, quando esta ocorreu antes do ajuizamento da ação?*

Em suas manifestações, tanto a Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução nº 11/18, peça 10), quanto o Ministério Público de Contas (Parecer 590/18, peça 11), se manifestaram pela extinção do feito diante do fato de os questionamentos constarem de Consulta com efeito normativo, respondida por intermédio do Acórdão nº 1.827/07 – Tribunal Pleno, proferido nos autos 302.548/07.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Entretanto, considerando que o mencionado Acórdão não está disponível no sistema, eis que seus autos não são digitais, **faço anexar a estes cópia daquela decisão para ciência do interessado.**

Assim, considerando que as indagações formuladas pelo consulente já foram objeto de Consulta com efeito normativo, com fundamento no art. 313, § 4º do Regimento Interno **VOTO** pela extinção do feito.

Transitada em julgado a decisão e realizados os registros pertinentes, com fundamento no art. 398, § 1º do Regimento Interno, determino o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivo.

Publicado no AOTC Nº 133 de 25/01/2008

ACÓRDÃO Nº 1827/07 - Tribunal Pleno

PROCESSO N º :	302548/07
ORIGEM :	MUNICÍPIO DE CIANORTE
INTERESSADO :	EDNO GUIMARÃES
ASSUNTO :	CONSULTA
RELATOR :	AUDITOR IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Consulta. Conhecimento. Execução de Créditos Tributários abaixo de determinado valor. Possibilidade de arquivamento, sem baixa. Não caracterização de renúncia de receita, nos termos do art. 14, § 3º, II da LRF. Créditos prescritos. Possibilidade de baixa de ofício e de reconhecimento da prescrição intercorrente.

RELATÓRIO

1. Trata o presente protocolado de consulta formulada pelo Município de Cianorte, por intermédio de seu prefeito Sr. Edno Guimarães, acerca da execução tributária de créditos abaixo de determinado valor e da possibilidade de a Fazenda Pública extinguir créditos inscritos em dívida ativa, ajuizados e não ajuizados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O pedido veio instruído com parecer jurídico da Procuradoria Municipal, que conclui pela possibilidade de Lei Municipal autorizar aquela Procuradoria a não ajuizar execuções fiscais para valores inferiores aos valores dos custos da cobrança; pela possibilidade de a administração suscitar de ofício a prescrição intercorrente ou reconhecê-la por alegação da parte contrária; pela impossibilidade da extinção do débito quando o valor for inferior ao previsto em lei e da baixa de ofício em face da prescrição, que deve ser requerida pelo contribuinte. Acrescenta que a prescrição do débito sem ajuizamento não pode ser considerada como renúncia da receita tendo em vista a exceção legal contida no artigo 14, § 3º, II da LRF e desde que enquadrado nas hipóteses para arquivamento ou extinção.

A Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca, na forma regimental, aponta o protocolo nº 496026/02 versando sobre o mesmo assunto, com decisão através da Resolução nº. 3325/03.

A Diretoria de Contas Municipais, mediante parecer nº. 25/07, de fls. 12, preliminarmente, aponta à legitimidade para a propositura do feito, atendidas as regras previstas no artigo 38 da Lei Complementar nº. 113/2005.

No mérito, entende como possível o não ajuizamento de ação de execução fiscal de débitos inferiores ao custo da cobrança, sendo que o débito deverá ser mantido em dívida ativa.

Acrescenta que, como prescreve o artigo 172 do CTN, a lei poderá autorizar a autoridade administrativa a conceder remissão (total ou parcial) do crédito tributário. Mas coloca duas ponderações: *“Primeiramente, imperioso ressaltar que a remissão se dará em virtude de sua adequação a uma das possibilidades previstas no artigo supracitado, e não pelo fato de ser inferior ao previsto em Lei Municipal para ajuizamento. Importante também lembrar é que esse ato administrativo é revogável de ofício e não gera qualquer direito adquirido ao beneficiado”* (f. 24).

Ressalta que *“não é possível que os créditos tributários prescritos sejam baixados de ofício, devendo haver pedido do interessado, conforme parecer 223/02 Diretoria de Contas Municipais”* (f. 25). Destaca que inexistente a possibilidade de se considerar a prescrição do débito sem ajuizamento como “renúncia de receita”, visto que, mesmo não



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

sendo ajuizada a execução fiscal, permanecerá existindo a dívida ativa, e que, não há que se confundir “dívida não executada” com “dívida não existente”.

Com relação ao questionamento acerca da possibilidade de Lei Municipal autorizar a Procuradoria Jurídica do Município a requerer em juízo o arquivamento ou a extinção na hipótese mencionada, responde que é possível, bem como ao administrador é defeso fazê-lo sem essa autorização legal.

Acrescenta que, caso seja caracterizada renúncia fiscal sem as observâncias legais, restando evidente que não foram empregados todos os meios possíveis para a realização da cobrança, pode-se estar diante de conduta enquadrada como ato de improbidade administrativa, conforme o previsto no art. 10, da Lei nº. 8.429/92.

Quanto à possibilidade de o agente público suscitar de ofício a prescrição intercorrente ou reconhecê-la por alegação da parte contrária (ou do Juízo), entende a Diretoria de Contas Municipais que não há qualquer impedimento legal para que a Administração Pública, enquanto titular do crédito, resolva se esquivar dos prejuízos decorrentes de uma eventual ação de embargos à execução e aponte a prescrição.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, através do parecer nº. 14111/07, preliminarmente ressalta que as indagações do consulente são estritamente tributárias, à exceção do item “F” que perquire acerca da configuração de *renúncia de receita* no caso de arquivamento/extinção de Execução Fiscal (art. 70, *caput*, da CRFB).

Transcrevendo Acórdão recente exarado em sede de Consulta (Acórdão nº. 920/07-Pleno) e considerando que os pontos restantes não versam acerca de “dúvida na aplicação de dispositivos concernentes à matéria de competência do Tribunal de Contas”, competindo constitucionalmente à Procuradoria-Geral do Estado fornecer orientação aos Municípios (art. 125, V, da CE/PR), entende que a consulta deve ser conhecida em parte, nos termos do artigo 38, III, da LC 113/05 c/c arts. 70 e 71 da Constituição Federal.

No tocante ao ponto em que a consulta deve ser conhecida, verificou que a DCM muito bem examinou o tema, respondendo pela impossibilidade de se considerar a prescrição do débito sem ajuizamento como “renúncia de receita”, visto que, mesmo não sendo ajuizada a execução fiscal, permanecerá existindo a dívida ativa. Portanto, não há que se confundir “dívida não executada” com “dívida não existente”. Destaca que este é também o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

entendimento do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná, explicitado no parecer 1092/03 (anexado ao presente expediente).

Por fim, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas opina seja a consulta respondida nos termos do seu pronunciamento, podendo ser encaminhados ao Município os demais aspectos abordados pela Diretoria de Contas Municipais a título de informação.

2. Em que pese o entendimento diverso do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, pode ser conhecida, na íntegra, a consulta formulada.

Ainda que apenas no item “f” da consulta exista referência expressa à hipótese de configuração de renúncia de receita, todas as demais questões formuladas surtem reflexos sobre a matéria relativa à cobrança e extinção de créditos tributários, a qual, inclusive, é objeto de análise em sede de prestação de contas, pela Diretoria de Contas Municipais, quanto à efetividade na cobrança das dívidas tributárias, mostrando-se conveniente a resposta ao Município, à guisa de orientação.

No mérito, merecem análise individualizada as questões propostas pelo Senhor Prefeito:

a) É possível não ajuizar execução fiscal de débitos inferiores aos valores dos custos de cobrança?

Conforme instrução da Diretoria de Contas Municipais, a resposta é afirmativa, desde que haja Lei Municipal, ou mesmo Decreto do Chefe do Poder Executivo, fixando o valor mínimo para propositura das execuções fiscais, levando-se em conta o custo de cobrança.

b) É possível a extinção do débito cujo valor seja inferior ao previsto em lei municipal para ajuizamento?

Não é possível a extinção do débito. O fato de o valor do débito ser inferior ao limite mínimo para a cobrança judicial impede, apenas, a propositura da execução fiscal, mas não, sua inscrição em dívida ativa, com o conseqüente impedimento para concessão de certidão negativa de débitos, e, quando atingido esse limite ou somado a outros valores tributários devidos pelo mesmo contribuinte, deve haver o ajuizamento da execução.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ressalve-se, contudo, a possibilidade de remissão total ou parcial do crédito pela autoridade administrativa, nos termos do art. 172 do Código Tributário

Nacional, conforme apontado pela Diretoria de Contas Municipais, a f. 24 *Ocorrendo a prescrição do débito não ajuizado, é possível a sua baixa de ofício?*

O entendimento deste Tribunal, nos autos nº 496026/02, em consulta formulada pelo Município de Faxinal, conforme Instrução nº 223/02, da Diretoria de Contas Municipais, a f. 33, vem sendo o de que *“a Administração Pública não pode baixar os créditos tributários prescritos já que tal ato não pode ser efetivado de ofício, mas a pedido do interessado”*.

Ocorre, contudo, que a Lei nº 11.051/04 acrescentou o §4º ao art. 40 da Lei de Execuções Fiscais, passando a admitir a declaração da prescrição intercorrente, de ofício, nos seguintes termos:

“§4º Se da decisão que ordenar o arquivamento tiver decorrido o prazo prescricional, o juiz, depois de ouvir a Fazenda Pública, poderá reconhecer a prescrição e de imediato decretá-la”.

Em face dessa alteração legislativa, o Superior Tribunal de Justiça modificou seu entendimento, como se depreende da seguinte ementa, no Recurso Especial nº 800.853- RS (2005/0198050-6), em que foi relator o Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI:

“A jurisprudência do STJ sempre foi no sentido de que “o reconhecimento da prescrição nos processos executivos fiscais, por envolver direito patrimonial, não pode ser feita de ofício pelo juiz, ante a vedação prevista no art. 219, §5º, do Código de Processo Civil” (RESP 655.174/PE, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, Diretoria Jurídica de 09.05.2005).

Ocorre que o atual parágrafo 4º do art. 40 da LEF (Lei 6.830/80), acrescentado pela Lei 11.051, de 30.12.2004 (art. 6º), viabiliza a decretação da prescrição intercorrente por iniciativa judicial, com a única condição de ser previamente ouvida a Fazenda Pública, permitindo-lhe argüir eventuais causas suspensivas ou interruptivas do prazo prescricional. Tratando-se de norma de natureza processual, tem aplicação imediata,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

alcançando inclusive os processos em curso, cabendo ao juiz da execução decidir a respeito da sua incidência, por analogia, à hipótese dos autos” (sem grifo no original)

O mesmo Ministro, no Recurso Especial nº 983.293, exarou seu entendimento no sentido de que:

*“O §4º do art. 40 da Lei º 6.830/80 disciplina hipótese específica de declaração de ofício da prescrição: é a prescrição intercorrente contra a Fazenda Pública na execução fiscal arquivada com base no §2º do mesmo artigo, quando não localizado o devedor ou não encontrados bens penhoráveis. **Nos demais casos, a prescrição, a favor ou contra a Fazenda Pública, pode ser decretada de ofício, com base no art. 219, §5º, do CPC**” (sem grifo no original).*

Refira-se, nesse mesmo sentido, o Recursos Especiais nº 961.736 e 812.719.

Verifica-se, assim, que a prescrição em matéria tributária, deixou de obedecer à exigência, oriunda do Direito Civil, de que somente pode ser reconhecida se alegada pela parte beneficiada.

Além das razões de ordem prática, relativas às dificuldades de cobrança de créditos já prescritos, em função da falta de localização do devedor ou de bens para saldar as dívidas tributárias, essa nova orientação tem por fundamento a previsão no art. 156, V, do Código Tributário Nacional, de que, da mesma forma que a decadência, a prescrição extingue o crédito tributário.

A respeito, o seguinte extrato do voto do Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, no Recurso Especial nº 812.719, em que, ainda que reconhecendo a posição do Superior Tribunal de Justiça, quanto à impossibilidade de reconhecimento da prescrição de ofício, ressalva seu ponto de vista pessoal, e, ao final, nos termos do Recurso Especial nº 800.853, já citado, entende possível a declaração de ofício da prescrição intercorrente, em face da alteração legislativa já mencionada:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*O crédito tributário, a teor do disposto no art. 156, V, do CTN, extingue-se em virtude da ocorrência da prescrição e da decadência. Ora, num primeiro momento, podemos aplicar esses institutos – tal qual determina a teoria geral do direito aplicável no patamar do direito civil – no sentido de que a prescrição seja a morte da pretensão de determinado direito subjetivo pelo decurso do tempo legalmente previsto para o seu exercício. Ou seja, transcorrido o lapso temporal, o direito resguardado fica sem pretensão (ação de direito material), **malgrado ainda existir**. Com efeito, persistindo o direito, nada impede que a ação ainda seja proposta, cabendo ao réu, parte que se beneficia com a ocorrência da prescrição, invocá-la e, por conseqüência, ensejar a extinção do processo com julgamento do mérito (CPC, art. 269, IV). Contudo, faculta-se ao réu invocar ou não a ocorrência do prazo prescricional, já que lhe é facultado, de igual modo, satisfazer o interesse do autor. Daí, concluo que a invocação do instituto da prescrição, no âmbito do direito civil, constitui mera faculdade, ou melhor, um interesse renunciável. Sendo renunciável, não pode o órgão julgador invocá-lo de ofício.*

Questão diversa é o instituto da decadência, o qual atinge o próprio direito. Nessa hipótese, ocorre a morte do próprio direito (potestativo ou formativo), podendo, por isso, sua ocorrência ser decretada de ofício pelo órgão julgador, em razão da aplicação do princípio iura novit et curia.

*Na seara do direito tributário, entretanto, a aplicação dos institutos da prescrição e da decadência se dá de forma diferente. Como já dito, a extinção do crédito tributário, nos termos do disposto no art. 113, § 1º, do CTN, importa em extinção da obrigação tributária. Preceitua ainda o art. 156, V, do CTN, expressamente, que a prescrição e a decadência extinguem o crédito tributário. Nesse contexto, concluo que **a ocorrência da prescrição não atinge tão-só a pretensão para a cobrança do crédito tributário, atinge, de igual modo, o próprio crédito, vale dizer, o próprio direito material.***

Assim, ocorrendo a prescrição do crédito tributário, o Fisco não pode mais exigir o pagamento do tributo, sob pena de ferir o princípio da legalidade, elevado à categoria de dogma constitucional pelo art. 150, I, da Constituição Federal e segundo o qual é vedado a Fazenda Pública exigir tributo sem lei que o estabeleça.

***Ora, se a lei, em razão da prescrição, fulmina de morte não só o crédito, mas também a obrigação tributária, e nesta reside o direito do Fisco de exigir o tributo, forçoso é concluir que, não existindo este, não há, em síntese, "direito" que o juiz possa entregar à parte (Fazenda), razão por que entendo que a prescrição do crédito tributário pode ser reconhecida de ofício pelo juiz, uma vez que ela gera a morte da própria obrigação tributária (direito)**" (sem grifo no original).*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nessa mesma linha, vale referir a posição de HUGO DE BRITO MACHADO, no sentido de que *“Se a prescrição atingisse apenas a ação para cobrança, mas não o próprio crédito tributário, a Fazenda Pública, embora sem ação para cobrar seus créditos depois de cinco anos de definitivamente constituídos, poderia recusar o fenecimento de certidões negativas aos respectivos sujeitos passivos. Mas como a prescrição extingue o crédito tributário, tal recusa obviamente não se justifica”*.

Além disso, vale observar que, se ao Poder Judiciário é dado conhecer de ofício da matéria, também a Fazenda Pública, representada, no caso em tela, pela Procuradoria do Município, pode suscitar a prescrição do crédito tributário, determinando, inclusive, sua baixa de ofício. Isto porque a imparcialidade e a supremacia do interesse público são pressupostos de atuação tanto do Poder Judiciário como do Executivo, motivo pelo qual, verificada a extinção do crédito tributário, nos termos do art. 156, V, do Código Tributário Nacional, não se justifica o prosseguimento do processo judicial ou da adoção de medidas outras para cobrança do crédito extinto. Atente-se, ainda, às despesas processuais incidentes sobre a execução, que poderão onerar a Fazenda Pública, sem gerar nenhum proveito à comunidade.

A matéria, entretanto, requer grande cautela em sua análise, tendo-se em conta que a desídia da Procuradoria do Município em promover as medidas para a cobrança do crédito, pode restar configurado ato de improbidade administrativa previsto no art. 10, X, da Lei nº 8.429/1992, relativo a *“agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público”*.

Nesse ponto, releva notar que a desídia mencionada não se caracteriza, isoladamente, pelo reconhecimento de ofício da extinção do crédito tributário, mas, pela situação que originou esse fato, com o transcurso do tempo sem que a administração tenha tomado medidas eficazes para a satisfação do débito. O reconhecimento de ofício da prescrição apenas atesta esse fato, já consumado, desobrigando a procuradoria municipal, não raras vezes sobrecarregada e com estrutura funcional insuficiente, de prosseguir na condução de cobranças economicamente inviáveis, permitindo-lhe concentrar esforços em iniciativas de maior proveito à comunidade.

Outrossim, para garantia da regular apuração de responsabilidade por eventual desídia na arrecadação tributária, salvo disposição diversa em lei municipal, a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

legitimidade para a declaração da extinção do crédito tributário pela prescrição é do Prefeito Municipal, por provocação do Procurador Geral do Município ou do responsável pela unidade arrecadadora de tributos, mediante a abertura de processo administrativo. Na hipótese de verificar-se indícios de conduta irregular de servidores envolvidos na arrecadação, nesse mesmo processo administrativo deverão ser apuradas as responsabilidades e aplicadas as sanções legais.

Esse item, aliás, de arrecadação, compõe o relatório a ser encaminhado pelo responsável pelo controle interno do município a esta corte, junto com a prestação de contas anual, mais especificamente, no item nº 5, que prevê sua obrigação de:

*“Atestar a regularidade da execução orçamentária, **avaliando bimestralmente o comportamento da receita prevista e realizada e as medidas adotadas pela Administração para promover a cobrança judicial ou extrajudicial dos inadimplentes**” (sem grifo no original).*

Nessas condições, conclui-se pela possibilidade de baixa de créditos pela prescrição, sendo obrigatório, porém, em todos os casos, ato específico do Prefeito, em processo administrativo, ao qual deverá ser dada publicidade na imprensa oficial do Município e comunicado ao responsável pelo controle interno.

Além disso, sempre que verificado comportamento desidioso da autoridade municipal na arrecadação de tributos, deverão ser apuradas responsabilidades em processo administrativo e, além disso, o responsável pelo controle interno deverá informar a respeito esta Corte e o Ministério Público Estadual, sob pena de responsabilidade solidária, nos termos do art. 6º da Lei Orgânica.

Registre-se, por fim, a observação de que, em todas as hipóteses em que fora analisada a prescrição, deve-se observar se não estão presentes causas de interrupção ou suspensão do prazo, que impeçam seu reconhecimento, bem como, o prazo diferenciado, de 10 (dez) anos, em matéria previdenciária (lei nº 8.212/91).

d) Caso não seja atingido o valor mínimo previsto para cobrança, a prescrição do débito sem ajuizamento não pode vir a ser considerada renúncia de receita?



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Incorre a renúncia à receita, em face da previsão do art. 14, §3º, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que exclui das hipóteses apontadas no *caput*, a mencionada na presente consulta, nos seguintes termos:

“§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I – (...);

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança”.

Reprise-se que, conforme apontado no tópico anterior, a ocorrência de prescrição tributária deve ser declarada por ato do Prefeito, em processo administrativo, e ser objeto de análise pelo controle interno do município, a quem incumbe, na hipótese de verificar conduta irregular da autoridade responsável, noticiar o fato a esta Corte de Contas e ao Ministério Público Estadual.

e) É possível Lei Municipal autorizar a Procuradoria Jurídica do Município a requerer em juízo o arquivamento ou a extinção de Execução Fiscal quando o valor executado for inferior aos custos de cobrança, mesmo quando o débito não possa ser novamente ajuizado em razão da prescrição?

Se a Lei Municipal fixar os valores limites para a execução judicial de débitos, poderá ser requerido o arquivamento dos processos de execução, sem, contudo, que isso implique na extinção do débito, conforme já referido. Não se trata, portanto, de extinção da execução, mas, apenas, de seu arquivamento, ressalvando-se sempre a hipótese de juntada a outros débitos do mesmo contribuinte, com a superação do valor limite de cobrança, para cobrança em um só processo.

Caso esses créditos, que não atingiram o valor mínimo para cobrança, encontrem-se prescritos, é admissível, a baixa de ofício, conforme apontado no item “c”.

Por outro lado, caso venha a ser editada Lei Municipal que declare a extinção de créditos não prescritos, cujos valores estejam abaixo do mínimo para cobrança, estará caracterizada renúncia à receita, devendo-se observar, portanto, as determinações previstas no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente, as do inciso I e II:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e no dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado”.

Reprise-se a observação da Diretoria de Contas Municipais, no sentido de que a não observância desse procedimento, no caso de renúncia de receita, implica em ato de improbidade administrativa, previsto no art. 10 da Lei nº 8.429/92.

Vale referir que o Código Tributário Nacional, em seu art. 172, prevê a hipótese de lei autorizar, por despacho fundamentado, remissão total ou parcial do crédito tributário, desde que atendidos os motivos indicados em seus incisos, que deverão constar, expressamente, da decisão da autoridade competente.

f) O arquivamento ou a extinção de Execução Fiscal cujo débito não pode ser novamente ajuizado em razão da prescrição não pode vir a ser considerado renúncia de receita.

O arquivamento, conforme referido pela Diretoria de Contas Municipais e pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, não implica em renúncia de receita, haja vista que crédito permanece existente, sendo suspensa, apenas, sua cobrança.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Também a prescrição, quando reconhecida, não implica em renúncia à receita.

Conceitualmente, *“Exprime a expressão renúncia de receita a desistência do direito sobre determinado tributo, por abandono ou desistência expressa do ente federado competente para sua instituição. De sorte que ‘importa sempre num abandono ou numa desistência voluntária, pela qual o titular de um direito deixa de usá-lo ou anuncia que não quer utilizar’. Nesse caso, a renúncia decorre de incentivos fiscais(...)*

Para Ricardo Lobo Torres, a renúncia de receita pode ser tomada em acepção financeira como: ‘ (...) Gastos tributários ou renúncias de receita são mecanismos financeiros empregados na vertente de receita pública (isenção fiscal, redução de base de cálculo ou de alíquota de imposto, depreciações para efeito de imposto de renda etc.)que produzem os mesmo resultados econômicos da despesa pública (subvenções, subsídios, restituições de imposto etc.)’ ”.

No caso em tela, não se trata de concessão de mecanismo de política fiscal ou orçamentária, mas, da mera extinção do crédito pela inação da autoridade competente, não se enquadrando, portanto, em renúncia de receita.

Vale o registro do alerta da Unidade Técnica, no sentido de que *“cabe à autoridade competente encontrar outras formas para a efetivação das cobranças não demandadas em juízo. Trata-se de “dever-poder” do agente público, visto que, no exercício de sua função, gere bens que pertencem a toda a coletividade e não a si próprio. Ora, legal e logicamente, é impossível dispor daquilo que não se possui. Exatamente por isso, caso seja caracterizada renúncia fiscal sem as observâncias legais, restando evidente que não foram empregados todos os meios possíveis para a realização da cobrança, pode-se estar diante de conduta enquadrada como ato de improbidade administrativa, conforme o previsto no art. 10, da Lei n.º. 8.429/92” (f. 25)*

Reitere-se, uma vez mais, o fato de que a negligência da Procuradoria do Município na adoção das medidas para a arrecadação tributária constitui ato de improbidade administrativa, a ser objeto de análise em processo administrativo e pelo controle interno do município, a quem incumbe, na hipótese de verificar conduta irregular, noticiar o fato a esta Corte de Contas e ao Ministério Público Estadual.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

g) É possível a Administração suscitar de ofício a prescrição intercorrente, ou reconhecê-la por alegação da parte contrária ou do juízo.

A matéria já foi abordada na questão “c”, sendo positiva a resposta.

Face ao exposto, voto pela resposta da consulta nos termos supra.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA protocolados sob nº 302548/07,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO, nos termos do voto do Relator, Auditor IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por delegação do Conselheiro HEINZ GEORG HERWIG, por unanimidade em:

Conhecer da presente Consulta, na íntegra, para respondê-la nos seguintes termos:

a) É possível não ajuizar execução fiscal de débitos inferiores aos valores dos custos de cobrança?

Conforme instrução da Diretoria de Contas Municipais, a resposta é afirmativa, desde que haja Lei Municipal, ou mesmo Decreto do Chefe do Poder Executivo, fixando o valor mínimo para propositura das execuções fiscais, levando-se em conta o custo de cobrança.

b) É possível a extinção do débito cujo valor seja inferior ao previsto em lei municipal para ajuizamento?

Não é possível a extinção do débito. O fato de o valor do débito ser inferior ao limite mínimo para a cobrança judicial impede, apenas, a propositura da execução fiscal, mas não, sua inscrição em dívida ativa, com o conseqüente impedimento para concessão de certidão negativa de débitos, e, quando atingido esse limite ou somado a outros valores tributários devidos pelo mesmo contribuinte, deve haver o ajuizamento da execução.

Ressalve-se, contudo, a possibilidade de remissão total ou parcial do crédito pela autoridade administrativa, nos termos do art. 172 do Código Tributário Nacional, conforme apontado pela Diretoria de Contas Municipais, a f. 24.

c) Ocorrendo a prescrição do débito não ajuizado, é possível a sua baixa de ofício?



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O entendimento deste Tribunal, nos autos nº 496026/02, em consulta formulada pelo Município de Faxinal, conforme Instrução nº 223/02, da Diretoria de Contas Municipais, a f. 33, vem sendo o de que *“a Administração Pública não pode baixar os créditos tributários prescritos já que tal ato não pode ser efetivado de ofício, mas a pedido do interessado”*.

Ocorre, contudo, que a Lei nº 11.051/04 acrescentou o § 4º ao art. 40 da Lei de Execuções Fiscais, passando a admitir a declaração da prescrição intercorrente, de ofício, nos seguintes termos:

“§4º Se da decisão que ordenar o arquivamento tiver decorrido o prazo prescricional, o juiz, depois de ouvir a Fazenda Pública, poderá reconhecer a prescrição e de imediato decretá-la”.

Em face dessa alteração legislativa, o Superior Tribunal de Justiça modificou seu entendimento, como se depreende da seguinte ementa, no Recurso Especial nº 800.853- RS (2005/0198050-6), em que foi relator o Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI:

“A jurisprudência do STJ sempre foi no sentido de que “o reconhecimento da prescrição nos processos executivos fiscais, por envolver direito patrimonial, não pode ser feita de ofício pelo juiz, ante a vedação prevista no art. 219, §5º, do Código de Processo Civil” (RESP 655.174/PE, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, Diretoria Jurídica de 09.05.2005).

Ocorre que o atual parágrafo 4º do art. 40 da LEF (Lei 6.830/80), acrescentado pela Lei 11.051, de 30.12.2004 (art. 6º), viabiliza a decretação da prescrição intercorrente por iniciativa judicial, com a única condição de ser previamente ouvida a Fazenda Pública, permitindo-lhe argüir eventuais causas suspensivas ou interruptivas do prazo prescricional. Tratando-se de norma de natureza processual, tem aplicação imediata, alcançando inclusive os processos em curso, cabendo ao juiz da execução decidir a respeito da sua incidência, por analogia, à hipótese dos autos” (sem grifo no original).

O mesmo Ministro, no Recurso Especial nº 983.293, exarou seu entendimento no sentido de que:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“O §4º do art. 40 da Lei ° 6.830/80 disciplina hipótese específica de declaração de ofício da prescrição: é a prescrição intercorrente contra a Fazenda Pública na execução fiscal arquivada com base no §2º do mesmo artigo, quando não localizado o devedor ou não encontrados bens penhoráveis. **Nos demais casos, a prescrição, a favor ou contra a Fazenda Pública, pode ser decretada de ofício, com base no art. 219, §5º, do CPC**” (sem grifo no original).

Refira-se, nesse mesmo sentido, o Recursos Especiais nº 961.736 e 812.719.

Verifica-se, assim, que a prescrição em matéria tributária, deixou de obedecer à exigência, oriunda do Direito Civil, de que somente pode ser reconhecida se alegada pela parte beneficiada.

Além das razões de ordem prática, relativas às dificuldades de cobrança de créditos já prescritos, em função da falta de localização do devedor ou de bens para saldar as dívidas tributárias, essa nova orientação tem por fundamento a previsão no art. 156, V, do Código Tributário Nacional, de que, da mesma forma que a decadência, a prescrição extingue o crédito tributário.

A respeito, o seguinte extrato do voto do Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, no Recurso Especial nº 812.719, em que, ainda que reconhecendo a posição do Superior Tribunal de Justiça, quanto à impossibilidade de reconhecimento da prescrição de ofício, ressalva seu ponto de vista pessoal, e, ao final, nos termos do Recurso Especial nº 800.853, já citado, entende possível a declaração de ofício da prescrição intercorrente, em face da alteração legislativa já mencionada:

*O crédito tributário, a teor do disposto no art. 156, V, do CTN, extingue-se em virtude da ocorrência da prescrição e da decadência. Ora, num primeiro momento, podemos aplicar esses institutos – tal qual determina a teoria geral do direito aplicável no patamar do direito civil – no sentido de que a prescrição seja a morte da pretensão de determinado direito subjetivo pelo decurso do tempo legalmente previsto para o seu exercício. Ou seja, transcorrido o lapso temporal, o direito resguardado fica sem pretensão (ação de direito material), **malgrado ainda existir**. Com efeito, persistindo o direito, nada impede que a ação ainda seja proposta, cabendo ao réu, parte que se beneficia com a ocorrência da prescrição, invocá-la e, por conseqüência, ensejar a extinção do processo com*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

juízo do mérito (CPC, art. 269, IV). Contudo, faculta-se ao réu invocar ou não a ocorrência do prazo prescricional, já que lhe é facultado, de igual modo, satisfazer o interesse do autor. Daí, concluo que a invocação do instituto da prescrição, no âmbito do direito civil, constitui mera faculdade, ou melhor, um interesse renunciável. Sendo renunciável, não pode o órgão julgador invocá-lo de ofício. Questão diversa é o instituto da decadência, o qual atinge o próprio direito. Nessa hipótese, ocorre a morte do próprio direito (potestativo ou formativo), podendo, por isso, sua ocorrência ser decretada de ofício pelo órgão julgador, em razão da aplicação do princípio iura novit et curia.

Na seara do direito tributário, entretanto, a aplicação dos institutos da prescrição e da decadência se dá de forma diferente. Como já dito, a extinção do crédito tributário, nos termos do disposto no art. 113, § 1º, do CTN, importa em extinção da obrigação tributária. Preceitua ainda o art. 156, V, do CTN, expressamente, que a prescrição e a decadência extinguem o crédito tributário. Nesse contexto, concluo que a ocorrência da prescrição não atinge tão-só a pretensão para a cobrança do crédito tributário, atinge, de igual modo, o próprio crédito, vale dizer, o próprio direito material.

Assim, ocorrendo a prescrição do crédito tributário, o Fisco não pode mais exigir o pagamento do tributo, sob pena de ferir o princípio da legalidade, elevado à categoria de dogma constitucional pelo art. 150, I, da Constituição Federal e segundo o qual é vedado a Fazenda Pública exigir tributo sem lei que o estabeleça.

Ora, se a lei, em razão da prescrição, fulmina de morte não só o crédito, mas também a obrigação tributária, e nesta reside o direito do Fisco de exigir o tributo, forçoso é concluir que, não existindo este, não há, em síntese, "direito" que o juiz possa entregar à parte (Fazenda), razão por que entendo que a prescrição do crédito tributário pode ser reconhecida de ofício pelo juiz, uma vez que ela gera a morte da própria obrigação tributária (direito)" (sem grifo no original).

Nessa mesma linha, vale referir a posição de HUGO DE BRITO MACHADO, no sentido de que “Se a prescrição atingisse apenas a ação para cobrança, mas não o próprio crédito tributário, a Fazenda Pública, embora sem ação para cobrar seus créditos depois de cinco anos de definitivamente constituídos, poderia recusar o fenecimento de certidões negativas aos respectivos sujeitos passivos. Mas como a prescrição extingue o crédito tributário, tal recusa obviamente não se justifica”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Além disso, vale observar que, se ao Poder Judiciário é dado conhecer de ofício da matéria, também a Fazenda Pública, representada, no caso em tela, pela Procuradoria do Município, pode suscitar a prescrição do crédito tributário, determinando, inclusive, sua baixa de ofício. Isto porque a imparcialidade e a supremacia do interesse público são pressupostos de atuação tanto do Poder Judiciário como do Executivo, motivo pelo qual, verificada a extinção do crédito tributário, nos termos do art. 156, V, do Código Tributário Nacional, não se justifica o prosseguimento do processo judicial ou da adoção de medidas outras para cobrança do crédito extinto. Atente-se, ainda, às despesas processuais incidentes sobre a execução, que poderão onerar a Fazenda Pública, sem gerar nenhum proveito à comunidade.

A matéria, entretanto, requer grande cautela em sua análise, tendo-se em conta que a desídia da Procuradoria do Município em promover as medidas para a cobrança do crédito, pode restar configurado ato de improbidade administrativa previsto no art. 10, X, da Lei nº 8.429/1992, relativo a *“agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público”*.

Nesse ponto, releva notar que a desídia mencionada não se caracteriza, isoladamente, pelo reconhecimento de ofício da extinção do crédito tributário, mas, pela situação que originou esse fato, com o transcurso do tempo sem que a administração tenha tomado medidas eficazes para a satisfação do débito. O reconhecimento de ofício da prescrição apenas atesta esse fato, já consumado, desobrigando a procuradoria municipal, não raras vezes sobrecarregada e com estrutura funcional insuficiente, de prosseguir na condução de cobranças economicamente inviáveis, permitindo-lhe concentrar esforços em iniciativas de maior proveito à comunidade.

Outrossim, para garantia da regular apuração de responsabilidade por eventual desídia na arrecadação tributária, salvo disposição diversa em lei municipal, a legitimidade para a declaração da extinção do crédito tributário pela prescrição é do Prefeito Municipal, por provocação do Procurador Geral do Município ou do responsável pela unidade arrecadadora de tributos, mediante a abertura de processo administrativo. Na hipótese de verificar-se indícios de conduta irregular de servidores envolvidos na arrecadação, nesse mesmo processo administrativo deverão ser apuradas as responsabilidades e aplicadas as sanções legais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Esse item, aliás, de arrecadação, compõe o relatório a ser encaminhado pelo responsável pelo controle interno do município a esta corte, junto com a prestação de contas anual, mais especificamente, no item nº 5, que prevê sua obrigação de:

“Atestar a regularidade da execução orçamentária, avaliando bimestralmente o comportamento da receita prevista e realizada e as medidas adotadas pela Administração para promover a cobrança judicial ou extrajudicial dos inadimplentes” (sem grifo no original).

Nessas condições, conclui-se pela possibilidade de baixa de créditos pela prescrição, sendo obrigatório, porém, em todos os casos, ato específico do Prefeito, em processo administrativo, ao qual deverá ser dada publicidade na imprensa oficial do Município e comunicado ao responsável pelo controle interno.

Além disso, sempre que verificado comportamento desidioso da autoridade municipal na arrecadação de tributos, deverão ser apuradas responsabilidades em processo administrativo e, além disso, o responsável pelo controle interno deverá informar a respeito esta Corte e o Ministério Público Estadual, sob pena de responsabilidade solidária, nos termos do art. 6º da Lei Orgânica.

Registre-se, por fim, a observação de que, em todas as hipóteses em que fora analisada a prescrição, deve-se observar se não estão presentes causas de interrupção ou suspensão do prazo, que impeçam seu reconhecimento, bem como, o prazo diferenciado, de 10 (dez) anos, em matéria previdenciária (lei nº 8.212/91).

d) Caso não seja atingido o valor mínimo previsto para cobrança, a prescrição do débito sem ajuizamento não pode vir a ser considerada renúncia de receita?

Inocorre a renúncia à receita, em face da previsão do art. 14, §3º, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que exclui das hipótese apontadas no *caput*, a mencionada na presente consulta, nos seguintes termos:

“§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I – (...);

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

respectivos custos de cobrança”.

Reprise-se que, conforme apontado no tópico anterior, a ocorrência de prescrição tributária deve ser declarada por ato do Prefeito, em processo administrativo, e ser objeto de análise pelo controle interno do município, a quem incumbe, na hipótese de verificar conduta irregular da autoridade responsável, noticiar o fato a esta Corte de Contas e ao Ministério Público Estadual.

e) É possível Lei Municipal autorizar a Procuradoria Jurídica do Município a requerer em juízo o arquivamento ou a extinção de Execução Fiscal quando o valor executado for inferior aos custos de cobrança, mesmo quando o débito não possa ser novamente ajuizado em razão da prescrição?

Se a Lei Municipal fixar os valores limites para a execução judicial de débitos, poderá ser requerido o arquivamento dos processos de execução, sem, contudo, que isso implique na extinção do débito, conforme já referido. Não se trata, portanto, de extinção da execução, mas, apenas, de seu arquivamento, ressalvando-se sempre a hipótese de juntada a outros débitos do mesmo contribuinte, com a superação do valor limite de cobrança, para cobrança em um só processo.

Caso esses créditos, que não atingiram o valor mínimo para cobrança, encontrem-se prescritos, é admissível, a baixa de ofício, conforme apontado no item “c”.

Por outro lado, caso venha a ser editada Lei Municipal que declare a extinção de créditos não prescritos, cujos valores estejam abaixo do mínimo para cobrança, estará caracterizada renúncia à receita, devendo-se observar, portanto, as determinações previstas no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente, as do inciso I e II:

“Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado”.

Reprise-se a observação da Diretoria de Contas Municipais, no sentido de que a não observância desse procedimento, no caso de renúncia de receita, implica em ato de improbidade administrativa, previsto no art. 10 da Lei nº 8.429/92.

Vale referir que o Código Tributário Nacional, em seu art. 172, prevê a hipótese de lei autorizar, por despacho fundamentado, remissão total ou parcial do crédito tributário, desde que atendidos os motivos indicados em seus incisos, que deverão constar, expressamente, da decisão da autoridade competente.

f) O arquivamento ou a extinção de Execução Fiscal cujo débito não pode ser novamente ajuizado em razão da prescrição não pode vir a ser considerado renúncia de receita?

O arquivamento, conforme referido pela Diretoria de Contas Municipais e pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, não implica em renúncia de receita, haja vista que crédito permanece existente, sendo suspensa, apenas, sua cobrança.

Também a prescrição, quando reconhecida, não implica em renúncia à receita.

Conceitualmente, “*Exprime a expressão renúncia de receita a desistência do direito sobre determinado tributo, por abandono ou desistência expressa do ente federado competente para sua instituição. De sorte que ‘importa sempre num abandono ou numa desistência voluntária, pela qual o titular de um direito deixa de usá-lo ou anuncia que não quer utilizar’.* Nesse caso, a renúncia decorre de incentivos fiscais(...)

Para Ricardo Lobo Torres, a renúncia de receita pode ser tomada em acepção financeira como: ‘ (...) Gastos tributários ou renúncias de receita são mecanismos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

financeiros empregados na vertente de receita pública (isenção fiscal, redução de base de cálculo ou de alíquota de imposto, depreciações para efeito de imposto de renda etc.) que produzem os mesmo resultados econômicos da despesa pública (subvenções, subsídios, restituições de imposto etc.)’ ”.

No caso em tela, não se trata de concessão de mecanismo de política fiscal ou orçamentária, mas, da mera extinção do crédito pela inação da autoridade competente, não se enquadrando, portanto, em renúncia de receita.

Vale o registro do alerta da Unidade Técnica, no sentido de que “*cabe à autoridade competente encontrar outras formas para a efetivação das cobranças não demandadas em juízo. Trata-se de “dever-poder” do agente público, visto que, no exercício de sua função, gere bens que pertencem a toda a coletividade e não a si próprio. Ora, legal e logicamente, é impossível dispor daquilo que não se possui. Exatamente por isso, caso seja caracterizada renúncia fiscal sem as observâncias legais, restando evidente que não foram empregados todos os meios possíveis para a realização da cobrança, pode-se estar diante de conduta enquadrada como ato de improbidade administrativa, conforme o previsto no art. 10, da Lei n.º. 8.429/92” (f. 25)*

Reitere-se, uma vez mais, o fato de que a negligência da Procuradoria do Município na adoção das medidas para a arrecadação tributária constitui ato de improbidade administrativa, a ser objeto de análise em processo administrativo e pelo controle interno do município, a quem incumbe, na hipótese de verificar conduta irregular, noticiar o fato a esta Corte de Contas e ao Ministério Público Estadual.

g) É possível a Administração suscitar de ofício a prescrição intercorrente, ou reconhecê-la por alegação da parte contrária ou do juízo?

A matéria já foi abordada na questão “c”, sendo positiva a resposta.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e HERMAS EURIDES BRANDÃO e os Auditores CLÁUDIO AUGUSTO CANHA e SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ANGELA CASSIA COSTALDELLO.

Sala das Sessões, 13 de dezembro de 2007 - Sessão nº 46.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em:

I - Julgar pela extinção do feito, com fundamento no art. 313, § 4º do Regimento Interno, considerando que as indagações formuladas pelo consulente já foram objeto de Consulta, com efeito normativo;

II - Determinar, após o trânsito em julgado da decisão e realizados os registros pertinentes, com fundamento no art. 398, § 1º do Regimento Interno, o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor CLÁUDIO AUGUSTO KANIA

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Sala das Sessões, 12 de setembro de 2018 - Sessão nº 30.

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Conselheiro Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Presidente