

## **NOTA RECOMENDATÓRIA CONJUNTA ATRICON-IRB-ABRACOM-CNPTC-AUDICON Nº 02/2024**

Recomenda aos Tribunais de Contas do Brasil a adoção de medidas a serem observadas com o objetivo de contribuir para o aprimoramento dos procedimentos e implementação de métodos relacionados à cobrança de créditos tributários e não-tributários.

A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon, o Instituto Rui Barbosa – IRB, a Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios – Abracom, o Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas – CNPTC e a Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros-Substitutos dos Tribunais de Contas – Audicon, no uso de suas atribuições estatutárias, a fim de contribuir para a máxima efetividade da cobrança da dívida ativa dos entes da Administração Pública, e

CONSIDERANDO a competência constitucional dos Tribunais de Contas para o controle externo da Administração Pública, incluindo receitas e despesas, bem como o papel orientativo e indutor dessas instituições, com vistas a colaborar com o aprimoramento da gestão pública;

CONSIDERANDO a importância fundamental do processo de cobrança de créditos tributários e não-tributários como meio de fortalecimento da capacidade do Estado de atendimento às necessidades coletivas e de promoção do bem-estar social;

CONSIDERANDO a crônica ineficiência na cobrança da dívida ativa no âmbito de muitos entes das esferas estadual e municipal, acarretando prejuízos ao erário;

CONSIDERANDO a expedição, pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), da Resolução nº 471, de 31 de agosto de 2022, que dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado à Alta Litigiosidade do Contencioso Tributário no âmbito do Poder Judiciário;

CONSIDERANDO a publicação, pelo CNJ, do relatório “Justiça em Números 2023”, ressaltando a significativa taxa de congestionamento, de 88,4%, nos processos de

execução fiscal, revelando que, a cada cem processos que estiveram em trâmite durante o exercício de 2022, somente 12 foram encerrados;

CONSIDERANDO que os processos de execução fiscal são apontados como a principal causa da morosidade do Poder Judiciário, correspondendo a, aproximadamente, 34% do total de ações em curso e 64% do total de execuções que tramitam no âmbito judicial;

CONSIDERANDO que a dívida ativa ajuizada no Brasil representa uma significativa fonte de recursos para o erário e que, segundo o apontamento do CNJ, no relatório “Justiça em Números 2023”, existem mais de 27 milhões de execuções fiscais, no exercício de 2022, em trâmite no Poder Judiciário nacional;

CONSIDERANDO que o ajuizamento de demandas fiscais para evitar a prescrição ou sem critérios mais rigorosos tem ocasionado um congestionamento das unidades judiciárias, resultando em milhares de execuções fiscais de valor econômico insignificante ou inviável, cujos custos de processamento superam os montantes dos créditos buscados;

CONSIDERANDO que o aumento constante de processos judiciais para recuperação de dívida ativa não representa crescimento proporcional da receita fiscal, especialmente devido à desatualização dos registros cadastrais e patrimoniais dos contribuintes, que impede o êxito do procedimento;

CONSIDERANDO o princípio da eficiência e a necessidade de adoção de um modelo eficaz e tempestivo na formação de crédito, na arrecadação fiscal e na prestação jurisdicional, com o objetivo de otimizar o resultado e, também, a observância do princípio da economicidade, a fim de evitar desperdícios e garantir a máxima produtividade;

CONSIDERANDO que a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), de 19-12-2023, conferiu repercussão geral ao Tema 1.184 e definiu a seguinte tese:

*"1. É legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor pela ausência de interesse de agir tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa, respeitada a competência constitucional de cada ente federado.*

*2. O ajuizamento da execução fiscal dependerá da prévia adoção das seguintes providências:*

*a) tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa; e*

*b) protesto do título, salvo por motivo de eficiência administrativa, comprovando-se a inadequação da medida.*

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

CONSIDERANDO as diretrizes definidas com a Presidência do CNJ na reunião do dia 1º/04/2024, que tratou da implementação de medidas para aprimorar a tramitação de execuções fiscais pendentes de julgamento no Poder Judiciário, principalmente quanto à Resolução n. 547/2024 do CNJ;

CONSIDERANDO o consenso acerca da necessidade de se estabelecer premissas obrigatórias, bem como a fixação de prazos, tanto para a constituição do crédito em dívida ativa, quanto para a apresentação da CDA ao protesto, como forma de cobrança dos créditos antes do ajuizamento da execução fiscal;

CONSIDERANDO o teor da Nota Recomendatória Conjunta nº 01/2024, que se destina ao aprimoramento da gestão de cobrança dos créditos públicos, promovendo eficiência, transparência e legalidade nas atividades fiscais, e a necessária inserção de novas recomendações, torna-se imprescindível a sua revogação e a consolidação de suas disposições neste instrumento.

RECOMENDAM aos Tribunais de Contas do Brasil que:

**I – definam medidas e orientações dirigidas aos seus jurisdicionados para que, dentre outros, sejam observados os seguintes procedimentos e critérios no tocante à administração fazendária e à cobrança de créditos tributários e não-tributários:**

a) a adoção de tentativa de conciliação ou de outras soluções de caráter administrativo, inclusive com a instituição de mesas permanentes de negociação fiscal (por exemplo, câmaras de conciliação<sup>1</sup>), como medidas prévias à judicialização;

b) a implementação de métodos eficazes para a cobrança administrativa da dívida, adotando-se o prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a partir da constituição definitiva do crédito, para inscrição em dívida ativa, e a execução extrajudicial da CDA,

---

<sup>1</sup> Medida alternativa sugerida pela Ministra Cármen Lúcia, no voto proferido no RE 1.355.208/SC.

por meio de protesto, em até 180 (cento e oitenta) dias, visando a um menos dispendioso para os recursos públicos, respeitada, em qualquer caso, a legislação local;

c) a necessidade de toda a comunicação extrajudicial endereçada ao contribuinte estar acompanhada de guia para pagamento de débito, integral e/ou parcelado, e, na hipótese de parcelamento, com instruções precisas para a sua formalização tais como: *e-mail*, nome do responsável pela setorial, número de telefone/*WhatsApp*, endereço físico, *link* para acesso ao sítio eletrônico, etc. Ainda visando facilitar a quitação da dívida e promover a universalização e acessibilidade aos meios de pagamento, é positiva a disponibilização de outras formas para tanto, como o PIX e o cartão de crédito.

d) a inscrição da dívida em órgãos de proteção ao crédito, como alternativa de protesto, seja realizada antes do ajuizamento da execução fiscal;

e) a fixação de valor mínimo para legitimar o ajuizamento de ação de execução fiscal (alçada), o qual deve ser, na forma exigida pela decisão do STF no Tema 1.184, precedido de tentativas de conciliação ou outras soluções administrativas visando à quitação da dívida, ou, ainda, de protesto em cartório da CDA. A referida definição deve considerar a realidade socioeconômica de cada ente, a natureza do crédito tributário e não-tributário e o custo unitário do processo de execução fiscal, bem como a aplicação da correção monetária para a atualização do valor em cada exercício, podendo, para tanto, ser utilizados como parâmetro estudos realizados por instituições de credibilidade reconhecida<sup>2</sup>;

f) a avaliação quanto à conveniência e à oportunidade de se requerer a suspensão da ação de execução fiscal em trâmite, para fins de adoção das medidas descritas no item 2 da Decisão proferida pelo STF no Tema 1.184;

g) o ajuizamento da execução fiscal seja realizado, preferencialmente, no mesmo exercício financeiro em que preenchidas todas as condições à judicialização. No caso de impossibilidade, a providência deverá ocorrer no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias;

h) a facilitação na gestão e cobrança dos créditos com a inscrição na CDA de uma única dívida para cada devedor, evitando-se com isso eventual nulidade;

---

<sup>2</sup> CNJ – Conselho Nacional de Justiça. Execução fiscal – automação e governança (2020). Disponível em:

<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/programa-resolve/execucao-fiscal/>

FGV – Fundação Getúlio Vargas. Relatório da Pesquisa Dimensão Executiva da Macrovisão do Crédito Tributário. São Paulo: FGV, 2016. p. 2-3. Disponível em: <https://direitosp.fgv.br/node/133606>.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica. Custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal. Rio de Janeiro: Ipea, 2011a. p. 8. Disponível em:

[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7862/1/RP\\_Custo\\_2012.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7862/1/RP_Custo_2012.pdf).

i) o agrupamento, sempre que possível, das certidões de dívida ativa contra o mesmo devedor na mesma execução fiscal, promovendo a eficiência e reduzindo os custos processuais;

j) a atualização e compatibilização das bases de dados (ou cadastrais) dos contribuintes e dos respectivos imóveis e/ou estabelecimentos;

**II – adotem iniciativas internas com vistas a contribuir para o aprimoramento dos procedimentos relacionados à cobrança de créditos tributários e não-tributários, tais como:**

a) a edição de manuais, cartilhas e guias, inclusive no formato *e-book*, sobre a revisão e a padronização dos processos de trabalho e de normas legais adequadas ao propósito da desjudicialização da cobrança dos créditos fiscais, dando ampla divulgação aos mesmos;

b) a constituição de grupo de trabalho composto, exemplificativamente, por representantes dos Tribunais de Contas e de outros órgãos, Poderes e entidades, a exemplo de Executivos, Tribunais de Justiça, Ministério Público, procuradorias estaduais e municipais, cartórios e associações de Municípios com o propósito de formular, consolidar e fomentar as melhores práticas relacionadas à manutenção, atualização e depuração de cadastros, inclusive mediante a celebração de acordos e convênios para o compartilhamento de dados;

c) a realização de auditorias operacionais ou de conformidade, com o consequente monitoramento, visando ao incremento da eficiência, da eficácia e da efetividade da cobrança da dívida ativa;

d) a utilização de regimes diferenciados de cobrança, conforme a natureza e o histórico do crédito, diante da relevância da análise de risco como componente central das cobranças de créditos públicos, especialmente para os municípios maiores;

Revoga-se a Nota Recomendatória nº 01/2024, cuja matéria é aqui inteiramente regulada.

Brasília, 30 de abril de 2024.



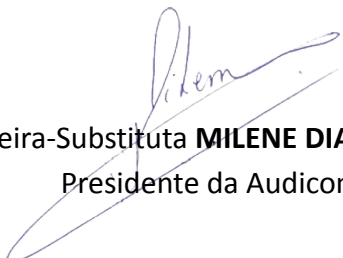
Conselheiro **EDILSON SILVA**  
Presidente da Atricon



Conselheiro **EDILBERTO CARLOS PONTES  
LIMA**  
Presidente do IRB

  
Conselheiro **THIERS VIANNA MONTEBELLO**  
Presidente da Abracom

  
Conselheiro **LUIZ ANTONIO GUARANÁ,**  
Presidente do CNPTC

  
Conselheira-Substituta **MILENE DIAS DA CUNHA**  
Presidente da Audicon