

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 202100010021883

INTERESSADO: PROCURADORIA SETORIAL

ASSUNTO: SOLICITAÇÃO

DESPACHO Nº 302/2022 - GAB

EMENTA: SOLICITAÇÃO. REVISÃO DE ENTENDIMENTO. NÃO OBRIGATORIEDADE DE INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA ESTADUAL DE CRÉDITOS NÃO-TRIBUTÁRIOS DE VALOR INFERIOR A DEZ MIL REAIS. EXEGESE DO ART. 39, § 1º, DA LEI Nº 4.320/64, ART. 14, § 3º, INCISO II, DA LC 101/2000 – LRF E § 1º DO ART. 2º DA LEI ESTADUAL Nº 19.754/2017. REVISÃO (PARCIAL) DE ENTENDIMENTO ASSENTADO NO DESPACHO Nº 938/2021-GAB, NESTES AUTOS. RECOMENDAÇÃO DE ALTERAÇÃO LEGISLATIVA. REDAÇÃO DE CLÁUSULA EM TERMO DE COOPERAÇÃO CELEBRADO NOS TERMOS DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 1º DA LEI Nº 20.233, DE 23 DE JULHO DE 2018. REVISÃO (PARCIAL) DO ENTENDIMENTO ASSENTADO NO DESPACHO Nº 1772/2021-GAB (PROCESSO SEI Nº 202100003004061). DESPACHO ADOTADO COMO REFERENCIAL PARA FINS DA PORTARIA Nº 170-GAB/2020-PGE. MATÉRIA ORIENTADA.

1. Trata-se de provocação encetada pelo **Despacho nº 485/2021-GDA** (000025623861), da Gerência de Dívida Ativa desta Procuradoria-Geral do Estado, postulando a revisão parcial do entendimento firmado no anterior **Despacho nº 938/2021-GAB** (000021193612), que firmara orientação pela obrigatoriedade da inscrição de todos os créditos não tributários na dívida ativa estadual, de qualquer valor, registrados ou não no CADIN estadual.

2. Argumenta a GDA, em síntese, que no bojo do processo SEI nº 202100003004061, está sendo entabulado o Termo de Cooperação com a AGRODEFESA, tal como exigido pelo inciso III e parágrafo único do art. 1º da Lei nº 20.233, de 23 de julho de 2018, com vistas à transferência, para a PGE, das atividades de inscrição em dívida ativa, cobrança administrativa e execução judicial da dívida ativa da autarquia; que, nesse caso, está sendo promovida adaptação da minuta padrão previamente aprovada nesta Casa, com a sugestão, entre outras, de inclusão de cláusula relativa ao valor mínimo do crédito para inscrição em dívida ativa e registro no CADIN estadual, mas que, no ponto específico, a redação sugerida pela GDA para a cláusula 4.2 do instrumento não restou aprovada, na forma do **Despacho nº 1772/2021-GAB**, lançado naqueles autos (000024820062).

3. Obtempera que a questão sobre o valor do crédito não tributário a ser inscrito em dívida ativa estadual envolve a orientação pretérita consubstanciada no mencionado Despacho nº 938/2021-GAB, o qual, segundo seu entendimento, contradiz o dispositivo expresso do § 1º do art. 2º da Lei estadual nº 19.754, de 17 de julho de 2017¹, que instituiu o Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados de Órgãos e Entidades Estaduais – CADIN Estadual.

4. Continua a GDA, então, contextualizando que a Secretaria de Estado da Economia aplica o disposto no § 1º do art. 2º da Lei 19.754/2017, sob o entendimento de que não haveria, nessa lei, vedação expressa à inscrição em dívida ativa de valores abaixo de R\$ 10.000,00. Em outras palavras, à míngua de proibição legal expressa, seria facultada (a critério da administração) a inscrição em dívida ativa estadual de valores inferiores à alçada da Lei nº 16.077/2007.

5. Após demonstrar seus argumentos, a GDA apresenta teses, principal e subsidiárias, de reorientação da matéria, além de propostas de alteração legislativa a respeito do tema.

6. Pois bem.

7. Tendo como foco inicial examinar a obrigatoriedade, ou não, de inscrição em dívida ativa estadual de créditos de natureza não tributária, inclusive de diminuto valor, convém partir da análise da legislação federal correlata ao tema.

8. A par da regra geral do **art. 39, § 1º, da Lei nº 4.320, de 17/03/1964**² - a respeito do qual esta Casa, no indigitado Despacho nº 938/2021-GAB, assentou o *caráter imperativo* da norma, com a conclusão de que *“qualquer que seja o seu valor, registrados ou não no CADIN Estadual, deverão ser inscritos em dívida ativa”* (itens 11 e 20.2) -, subsistem na legislação federal comandos legais específicos que enunciam, para débitos tributários e/ou não tributários da União, suas autarquias e fundações públicas, a dispensabilidade da inscrição em dívida ativa de débitos de baixo valor, bem como a possibilidade de cancelamento da respectiva inscrição, a saber, art. 5º do Decreto-Lei nº 1.569, de 08/08/1977³, c/c parágrafo único do art. 65 da Lei nº 7.799/1989⁴; § 1º do art. 18 da Lei nº 10.522/2002⁵, e art. 1º-A da Lei nº 9.469/1997, com redação dada pela Lei nº 11.941/2009⁶.

9. Como atos normativos infralegais, ainda podem ser citadas a **Portaria MF nº 75, de 22/03/2012**, que determina a não inscrição em dívida ativa da União de débito de um mesmo devedor com a Fazenda Nacional, de valor consolidado igual ou inferior a R\$ 1.000,00 (art. 1º, I), assim como o cancelamento de débitos já inscritos em dívida ativa da União, com valor igual ou inferior a R\$ 100,00 (art. 7º, inciso I); a **Portaria MF nº 447, de 25/10/2018**, que estabelece que os débitos, de natureza tributária ou não tributária, de reduzido ou baixo valor somente serão encaminhados pela Receita Federal do Brasil para a PGFN, para fins de inscrição em dívida ativa, quando superarem *“o limite de não inscrição em dívida ativa da União, definido em ato do Ministro de Estado da Economia”* (§§ 5º e 6º do art. 2º, incluído pela Portaria MF nº 353, de 20/10/2020), assim como a **Portaria PGFN nº 33, de 08/02/2018**, que disciplina os procedimentos para o encaminhamento de débitos para fins de inscrição em dívida ativa da União e estabelece que não lhe serão encaminhados pela RFB e demais órgãos de origem, para fins de controle de legalidade e inscrição em dívida ativa da União, os *“débitos de reduzido valor que, por força do art. 1º da Portaria MF nº 75, de 22 de março de 2012, não são passíveis de inscrição em dívida ativa”* (§ 6º do art. 3º, com redação da Portaria PGFN nº 660, de 08/11/2018)⁷.

10. Como parâmetros normativos de caráter geral, a moldar a legislação estadual a respeito da obrigatoriedade, ou não, da inscrição de débitos não tributários, de pequena monta, em

dívida ativa, sobrelevam o **art. 39, § 1º, da Lei nº 4.320/64** e o **inciso II do § 3º do art. 14 da LRF**. Vejamos.

11. Primeiramente, a legislação estadual própria para tratar da atividade de inscrição de créditos em dívida ativa estadual deve colher fundamento de validade do artigo 24, incisos I e II, da Constituição Federal de 1988. Segundo esse dispositivo constitucional, os Estados e o Distrito Federal poderão legislar concorrentemente à União sobre matérias orçamentária e financeira. No âmbito dessa legislação concorrente, a competência da União limita-se a estabelecer normas gerais, que não excluem a competência suplementar dos Estados. E, ainda, no caso de inexistir tal lei federal sobre normas gerais, os Estados e o Distrito Federal podem exercer competência legislativa plena, para atender às suas peculiaridades⁸.

12. Além desse, o inciso I do art. 163 da Constituição Federal reserva à lei complementar a atribuição de *dispor sobre finanças públicas*, ao passo em que o inciso II do § 9º do art. 165 da CF atribui à lei complementar estabelecer *normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta*. A partir desses imperativos constitucionais, torna-se curial divisar quais são as normas gerais (infraconstitucionais) em matéria de direito financeiro, tendo sob enfoque especificamente a cobrança administrativa e inscrição em dívida ativa, a fim de que se possa então aferir a compatibilidade da norma estadual com a norma federal⁹.

13. É certo que a doutrina de escol relaciona o § 1º do art. 39 da Lei nº 4.320/64 como uma regra geral que trata da *inscrição obrigatória*^{10 11} de créditos da Fazenda Pública como dívida ativa, porém não deixa de salientar que tal obrigatoriedade se dará *na forma da legislação própria*, conforme os créditos detenham natureza tributária ou não tributária¹².

14. Assim, em convivência harmônica ao disciplinamento da Lei nº 4.320/64, adveio a Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, para disciplinar os artigos 163 e 169 da CF. Esta lei passou a reger certos procedimentos antes regulados pela Lei 4.320/64, inclusive procedimentos de natureza técnico-econômica, que envolvem análise de custo-benefício, análise de fluxo de caixa, melhor planejamento de contabilidade financeira, contabilidade gerencial que possibilite avaliação de desempenho, tudo tendo como diretrizes os princípios da eficiência, economicidade, eficácia e efetividade. Exemplo claro do exercício dessa competência é, no que aqui pertine, o disposto no **art. 14 da LC nº 101/2000**, ao estabelecer regra geral – aplicável a União, Estados e Municípios (§ 2º do art. 1º)¹³ – que tem por escopo de assegurar requisitos rígidos de responsabilidade fiscal para a concessão de renúncias de receita, inobstante, de outro lado, o mesmo dispositivo autorize expressamente o cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança (**inciso II do § 3º**)¹⁴.

15. Cumpre observar, no ponto, que em que pese o *caput*, incisos e §§ 1º e 2º do art. 14 da LRF se refiram à renúncia de receita de natureza tributária – tese à qual esta Procuradoria-Geral do Estado, com fundamentos jurisprudencial e doutrinário, se filia e tem orientações a respeito – no que se refere especificamente à norma do **inciso II do § 3º do artigo 14**, não se vislumbra juridicidade na interpretação que possa excluir de sua aplicação também os créditos de natureza não tributária. Os mesmos princípios de eficiência, economicidade, eficácia e efetividade que recomendaram a permissão de cancelamento de débitos tributários de baixo valor também orientam pela aplicação da norma, como regra geral autorizativa, aos débitos de natureza não tributária.

16. Ressai evidente, portanto, que, a partir do advento da LC nº 101/2000, houve evolução legislativa a respeito do tema da obrigatoriedade de inscrição de débitos de quaisquer valores em dívida ativa, tal como descrito inicialmente pela Lei nº 4.320/64. Em que pese a LRF considere como requisito essencial da responsabilidade da gestão fiscal a efetiva arrecadação de todas as receitas públicas, inclusive as tributárias (arts. 11 e 13¹⁵), também prevê, como medida de racionalidade e economicidade na arrecadação, que créditos com custos de cobrança superiores ao seu próprio montante sejam cancelados.

17. Importante salientar que a não inscrição, em dívida ativa, de créditos de pequeno valor da Fazenda Pública não será considerada atentatória à responsabilidade fiscal ou equivalente de ineficiência arrecadatória, passível de responsabilização do gestor e do ente público, quando for possível demonstrar que a medida se deu no âmbito de ações mais eficientes de recuperação de créditos, nas instâncias administrativa e judicial, bem como que todas as demais medidas postas à disposição para incremento da arrecadação desses créditos de pequena monta foram tomadas. Nesse caso, não haverá falar-se em sanção pessoal do gestor (art. 58 da LRF) nem na prática de improbidade administrativa (art. 10, X, da Lei nº 8.429/92), e muito menos em sanções ao ente político por suposta negligência na arrecadação de suas receitas. A propósito, Harrison Leite¹⁶ leciona:

“No ponto, muitos são os percalços para uma efetiva cobrança dos tributos e da dívida ativa dos entes federativos. (...)”

Há outros de natureza estrutural, como sobrecarga de procuradores, cadastros desatualizados, empresas inativas e baixos valores da cobrança, de modo que a não compensarem sua execução. Por fim, há falta de coerção no pagamento de tributos estaduais e mormente os municipais, pois, diferentemente dos devedores da União, que são inscritos no Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal (CADIN) e sofrem severas restrições, inclusive bancárias, no âmbito estadual, algumas vezes, e mormente no âmbito municipal falta restrição semelhante, a gerar a força suficiente para obrigar o pagamento do tributo. (...)”

À derradeira, **forte nos variados cenários que se vislumbram como percalços à efetiva arrecadação, tem-se como razoável analisar as gestões públicas diante de cada caso concreto, levando-se em consideração os esforços empreendidos por cada gestor para o aumento da receita, ainda que, de fato, a mesma não resulte incrementada.**

Agindo assim, os órgãos de controle e fiscalização apurarão, com justiça, a ocorrência de negligência na arrecadação e no aumento da receita pública, evitando-se distorções nas análises das contas dos gestores, bem como cominação de severas penalidades, mormente àqueles que, a despeito dos esforços empreendidos, não obtiveram resultados imediatos por conta dos percalços existentes.” (Grifo nosso)

18. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União, no **Acórdão nº 2.294/2009** (AC-2294-40/09-P, Rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti, Plenário, DOU 02/10/2009), eximiu a ANATEL de cobrar valores vencidos e não pagos de taxa de fiscalização de funcionamento (natureza tributária) cujos custos de cobrança demonstraram-se superiores aos valores a serem arrecadados. No voto condutor do acórdão, fundamentou-se:

“6.2. A Anatel procedeu, então, ao cálculo dos custos da cobrança dos valores devidos, ressaltando que haveria a necessidade de: i) notificar as entidades; ii) realizar buscas para que se encontrem os endereços daquelas que não forem localizadas na primeira notificação e, então, efetuar novas notificações; iii) notificar as que não forem localizadas de nenhum modo; iv) instruir processo de caducidade no caso daquelas que não pagarem, com vistas a possibilitar o contraditório e a ampla defesa. Foram levantados os valores a serem gastos com envelopes, papel, envio, impressão, homem/hora e publicação de edital de convocação no Diário Oficial da União, chegando-se ao custo total de R\$ 159.172,55 (...) para cobrança das TFF vencidas e não pagas, conforme cálculo especificado às fls. 59v/60.

6.3. Levando-se em conta que a possibilidade de arrecadação chegasse a R\$ 52.978,40, como visto no item 6.1.3 acima, **haveria um déficit de R\$ 106.194,15 (...), resultante da diferença entre o valor arrecadado e os**

custos de cobrança. Se todas as entidades realizassem o pagamento da TFF devida, seria alcançado o montante de R\$ 95.107,50 (...), ainda insuficiente para cobrir os gastos de cobrança.

6.4. Além disso, a Anatel destaca que, caso não haja o pagamento voluntário, não há medidas judiciais que possibilitem a cobrança coercitiva dos valores, em razão do disposto na Portaria do Ministério da Fazenda nº 49, de 1º/4/2004. Nessa portaria, é autorizada a não inscrição, em Dívida Ativa da União, de débitos com a Fazenda Nacional de valor consolidado igual ou inferior a R\$ 1.000,00 (mil reais), bem como o não ajuizamento de execuções fiscais de débitos com a Fazenda Nacional de valor consolidado igual ou inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

6.5. Ademais, a entidade destaca que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar 101, de 4/5/2000, em seu art. 14, § 3º, permite o cancelamento de débitos cujo montante seja inferior aos respectivos custos de cobrança.

(...)

8.1. Em razão das considerações tecidas acima, verifica-se que, para o cumprimento das determinações contidas no item 9.2.4 do Acórdão 532/2005-TCU-Plenário, **seriam necessários dispêndios cujos custos superariam os valores possivelmente arrecadados, mostrando-se uma medida notadamente antieconômica.** Dessa forma, com base no art. 14, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, sugere-se a essa Corte de Contas que exima a Anatel de efetivar a deliberação citada e, assim, considere atendidas as determinações dos itens 9.2. e 93 do Acórdão 1.406/2008-TCU-Plenário.

8.2. Propõe-se, ainda, que se determine à Anatel **que não mais promova o cancelamento automático de débitos** decorrentes de taxa de fiscalização não pagos no prazo ou após notificação, observando o disposto no art. 150, § 6º, da Constituição Federal, c/c o art. 118, caput, e inciso I, do Código Tributário Nacional.”

19. Assim, voltando os olhos ao presente caso, reputa-se necessária a edição de uma **norma estadual para veicular regramento específico** que defina a expressão pecuniária dos créditos de natureza não tributária, que, **em função de seu baixo valor**, devem ser ou permanecer inscritos em dívida ativa¹⁷.

20. A **Lei estadual nº 16.077, de 11 de julho de 2007**, que “*dispõe sobre a propositura da ação de execução judicial para cobrança da Dívida Ativa da Fazenda Pública Estadual*”, tornou facultativa a **cobrança judicial** dos créditos da Fazenda Pública Estadual inscritos em dívida ativa cujo montante dos débitos, por devedor, seja igual ou inferior a R\$ 10.000,00, em se tratando de débitos de natureza não tributária (valor de alçada atualizado conforme a Lei nº 19.770/2017). Por sua vez, a **Lei nº 19.754, de 17 de julho de 2017**, que instituiu o “*Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados de Órgãos e Entidades Estaduais (CADIN ESTADUAL)*”, prevê que “*o valor mínimo para a inscrição de débitos no CADIN ESTADUAL é de R\$ 150,00*” (§ 3º do art. 2º), e que, uma vez inscrito um débito não tributário no CADIN, este **será inscrito na dívida ativa estadual** “*se o montante do débito, por devedor, em valor atualizado, for igual ou superior*” aos atuais R\$ 10.000,00 - estabelecidos pela Lei nº 16.077/2007 como limite pecuniário abaixo do qual esta lei tornou facultativo o ajuizamento de execução fiscal de cobrança (§ 1º do art. 2º).

21. Para correta exegese do quanto dispõe a norma do **§ 1º do art. 2º da Lei nº 19.754/2017**, impõe compreender que **os patamares de alçada para viabilizar as diversas formas de cobrança de créditos da Fazenda Pública devem se diferenciar entre si.** É dizer, para viabilizar o ajuizamento de uma execução fiscal, a lei deve escolher um valor mínimo **que seja superior** ao valor mínimo que viabiliza a inscrição de um débito em dívida ativa. Do mesmo modo, esse valor mínimo que viabiliza a inscrição de um débito em dívida ativa deve ser superior ao valor mínimo que autoriza apenas a inscrição de um débito no CADIN Estadual, por exemplo. Isso porque **a escolha por qualquer desses diferentes meios de cobrança**, para reaver determinada obrigação pecuniária vencida e não paga da Administração, deve **guardar relação direta e proporcional com os respectivos custos, administrativos ou judiciais, de cobrança.** Nesse aspecto, ressaltou-se que os **custos para o ajuizamento** e impulsionamento de uma execução fiscal, com todos os seus incidentes possíveis, perante o Poder Judiciário afigura-se assaz superior, por exemplo, aos **custos administrativos** decorrentes de simples inscrição em dívida ativa. Da mesma forma, os **custos de cobrança administrativa** atinentes à atividade de inscrição de débitos da

Fazenda Pública na dívida ativa (procedimento de controle administrativo de legalidade, que envolve a certificação da regularidade e liquidez do crédito, bem como a emissão do correspondente termo de inscrição em dívida ativa, do qual será extraído a certidão de dívida ativa, com certificação de autenticidade da autoridade competente; art. 2º da Lei nº 6.830/80) - e que pode trazer outros desdobramentos, como a inclusão do débito em cadastros e serviços de proteção ao crédito e congêneres, a averbação pré-executória da CDA¹⁸ e o protesto extrajudicial da CDA - são superiores aos custos administrativos da mera inscrição de um débito de baixo valor (não inscrito em dívida ativa) no CADIN Estadual, que atualmente encontra um limite pecuniário fixado modicamente na lei em R\$ 150,00 (anualmente atualizado). Há um evidente escalonamento nos custos dos diversos meios de cobrança, extrajudiciais e judiciais, o que enseja, igualmente, escalonamento na definição dos valores mínimos dos créditos da Fazenda Pública a serem submetidos a cada qual dessas modalidades.

22. É certo que, no plano sintático, a redação do dispositivo legal questionado (§ 1º do art. 2º da Lei nº 19.754/2017) gera, sim, insegurança ao seu aplicador, haja vista que a imprecisa utilização da palavra “se”, naquele contexto, abre brecha para que seja tomada como uma conjunção subordinativa condicional (sinônima de “desde que”), quando ali deveria ter sido colocada uma condição subordinativa concessiva (sinônima de “mesmo que”, “ainda que”, “por mais que”). Entretanto, uma interpretação sistêmica da legislação federal mencionada alhures (aqui tomada como paradigma para fins interpretativos), com seus valores mínimos para ajuizamento, para inscrição em dívida ativa, para cancelamento de débitos inscritos, assim como uma análise teleológica da escolha de um, e não de outro, entre os diferentes meios disponíveis para cobrança de créditos públicos de pequena monta (tomados sob a ótica da economicidade, mediante comparação do valor do débito e custos de cobrança), não permitem a ilação - sempre calcada nos princípios da razoabilidade e proporcionalidade - de que os patamares legais de não ajuizamento de execução fiscal (Lei 16.077/2007) e de não inscrição em dívida ativa pudessem coincidir em grandeza numérica^{20 21}. Do mesmo modo, no plano pragmático, a investigação da linguagem empregada pelo legislador deve ser impregnada pelo contexto regulado. No caso em discussão, mostra-se assaz relevante a problemática apontada pela GDA de que a grande maioria dos créditos não tributários inscritos em dívida ativa mediante sua atuação, e efetivamente quitados, são de montante inferior a dez mil reais, de modo que “*Há total interesse quanto a viabilidade da inscrição em dívida ativa dos créditos inferiores a R\$ 10.000,00, em prol da receita pública*”, bem como de que há “*efeitos positivos da inscrição em dívida ativa dos créditos não tributários inferiores a R\$ 10.000,00 [sob o aspecto] da preservação da receita pública*” (itens 2.8, 3.5 e 3.10 do Despacho 485/2021-GEDA; 000025623861).

23. Assim, em que pese a dicção do § 1º do art. 2º da Lei nº 19.754/2017, à primeira vista, deixe entrever que *somente* os débitos não tributários de patamar superior ao limite de ajuizamento da Lei nº 16.077/2007 poderiam ser inscritos na dívida ativa estadual, essa interpretação não deve prosperar.

24. Entre os três modais deônticos possíveis para vincular o antecedente e o conseqüente da norma jurídica (permitido, proibido ou obrigatório), é possível observar, nas diversas manifestações de “normas de competência”²² – como é a natureza da relação jurídica ora examinada, que busca criar uma nova norma; “*criar o direito de se exigir a validade de textos jurídicos criados para dispor sobre determinado tema*”²³, ou, traduzindo de forma mais pertinente ao caso, criar o direito de exigir que a inscrição em dívida ativa de créditos não tributários de pequeno valor seja válida -, que algumas competências são modalizadas em obrigatório e outras em simples faculdades.

25. Tácio Lacerda Gama²⁴ explica que as normas de competência são modalizadas pelo conectivo deôntico do *permitido*. Porém, com escólio na doutrina de Tácio Sampaio Ferraz Júnior, ressalva que há distinção entre permissão *forte* e *fraca*, de maneira que podem ser separadas “*situações*

não expressamente reguladas, e por isso permitidas, daquelas em que há autorização expressa". Assim, continuando o raciocínio, expõe que "analisando diversas manifestações da norma de competência, é possível perceber casos em que o exercício é obrigatório", como são os casos de competências qualificadas como vinculadas ("que são do tipo condicionadas, ou seja, há certos requisitos que, uma vez presentes, a competência deve ser exercida"), e aquelas outras normas de competência modalizadas em facultado, permitido fazer ou não fazer. Segundo o autor, para o exercício dessa modalidade de norma de competência dita facultativa, ou de exercício discricionário – como entendemos ser o caso da competência administrativa para inscrever créditos de pequeno valor em dívida ativa do Estado de Goiás, segundo o § 1º do art. 2º da Lei nº 19.754/2017 – "O seu exercício... é a síntese de duas permissões postas à disposição do sujeito competente, pois ele pode criar ou deixar de criar uma norma, segundo o seu juízo de conveniência e oportunidade". Na hipótese em exame, tem-se, então, que o exercício da competência legal de inscrever em dívida ativa estadual o crédito não tributário de valor inferior a dez mil reais em dívida ativa estadual não está condicionado, ou seja, não se submete a qualquer requisito que, uma vez presente, tivesse o condão de obrigar a autoridade competente a exercê-la.

26. Sem embargo dessa conclusão, é demasiado claro que a redação do § 1º do art. 2º da Lei nº 19.754/2017 não se mostra inequívoca, tanto que tem ocasionado discrepâncias interpretativas no âmbito da Administração, ilustradas pelo Despacho 485/2021-GEDA, ora analisado, e pelo **Parecer GEOT nº 39/2020** e o superior **Despacho nº 187/2020-SPT**, exarados no âmbito da Secretaria da Economia (000025735219). A fim de extirpar controvérsias quanto ao alcance da norma do cotidiano dos aplicadores do Direito, assim como de impedir sejam suscitados questionamentos judiciais a respeito da atual redação, é salutar seja providenciada alteração legislativa do dispositivo. O objetivo a ser alcançado deve ser o de estabelecer regra clara e expressa quanto ao valor mínimo do crédito não tributário, inscrito ou não no CADIN Estadual, que, mesmo inferior ao limite mínimo de valor já estabelecido para a facultatividade do ajuizamento (disposto na alínea "b" do inciso I do art. 2º da Lei nº 16.077/2007), encontrar-se-á, sim, ainda sujeito à inscrição na dívida ativa estadual.

27. Para tanto, deve ser previamente apurado, em estudo técnico-financeiro empreendido pela Gerência de Dívida Ativa da PGE (unidade administrativa à qual compete a inscrição dos créditos não-tributários dos órgãos mencionados na Lei nº 20.233/2018; art. 6º), coadjuvada pela Secretaria da Economia (órgão estadual responsável pela administração tributária e financeira, e assim pela inscrição de débitos não-tributários em dívida ativa; art. 196 do CTE), um limite mínimo de valor pecuniário do crédito não tributário que, cotejado os custos de cobrança administrativa, justifique sua inscrição na dívida ativa estadual. Esse valor mínimo, retomando o que dito anteriormente, precisa guardar relação direta de proporcionalidade com os custos administrativos da atividade de inscrição em dívida ativa. Esse limite mínimo de valor, por certo, resultará inferior ao patamar definido na Lei nº 16.077/2007 como mínimo para ajuizamento de ações de execução fiscal, porém, como explicitado antes, será superior ao valor mínimo estipulado na Lei 19.754/2018 para inscrição de débitos no CADIN Estadual, atualmente fixado em R\$ 150,00 (com previsão legal de atualização anual pelo IGP-DI).

28. Ressalte-se que tal valor mínimo apurado servirá como parâmetro geral para a inscrição de créditos não tributários na dívida ativa estadual, ressalvados, porém, eventuais regramentos próprios de cada órgão ou entidade autônoma titular do crédito não tributário, especificados na Lei nº 20.233/2018, que podem definir valores e limites diferentes (como exemplo, o item 3.4 do Despacho 485/2021-GEDA cita o art. 47-A da Lei nº 15.958/2007, Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios, merecendo citação também, no caso de eventuais convênios com esta PGE, o "ato normativo específico" a que se refere o artigo 222 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, e o limite de valor para facultatividade de ajuizamento de execuções fiscais de débitos tributários ou não tributários da AGRODEFESA, previsto no art. 5º, inciso I, da Lei nº 19.946/2017 como sendo daqueles débitos inferiores a R\$ 5.100,00).

29. Por oportuno, ainda visando subsidiar eventuais estudos da alteração legislativa de que se cogita, convém pontuar que o § 7º do art. 1º da Portaria MF nº 75/2012 atribui ao Procurador-Geral da Fazenda Nacional a competência para, excepcionalmente, autorizar a inscrição de débito em dívida ativa da União (e respectivo ajuizamento de execuções fiscais, ainda que este apresente valor consolidado inferior ao limite mínimo para inscrição em dívida ativa, estabelecido no inciso I do mesmo artigo 1º. Segundo o dispositivo, essa autorização excepcional dependerá da edição de “*ato normativo*” que observe “*critérios de eficiência, economicidade, praticidade e peculiaridades regionais e/ou do débito*”. O que tal disposição demonstra é que, mesmo quando enxergado o crédito não tributário apenas sob o critério de valor, pode haver variação na conveniência da Administração de inscrever um débito de pequena monta em dívida ativa federal, estadual ou municipal. Em outras palavras, mesmo que o crédito da Fazenda Pública seja de tão pequena monta que, a princípio, esteja legalmente eximido da inscrição em dívida ativa, pode ser prevista, segundo parâmetros legais a serem estabelecidos, a possibilidade da edição de um ato normativo infralegal da autoridade competente que possa permitir a excepcional inscrição do débito de diminuto valor.

30. Ante tais considerações, é de se concluir que:

30.1 – houve evolução legislativa a respeito da obrigatoriedade de inscrição, como dívida ativa da Fazenda Pública, de todos os créditos não vencidos e não pagos, independentemente do valor;

30.2 - a partir do advento da LC nº 101/2000, cujo artigo 14, § 3º, inciso II, preconiza o cancelamento de débitos da Fazenda Pública cujos montantes sejam inferiores aos dos respectivos custos de cobrança, passou a ser possível afastar a regra geral de obrigatoriedade de inscrição, inclusive no que se refere aos créditos de natureza não tributária, quando estes apresentem baixo valor;

30.3 – essa conclusão implica a **revisão** (parcial) do anterior entendimento da Casa, plasmado nos itens 11 e 20.2 do **Despacho nº 938/2021-GAB**, nestes autos, que concluía pela obrigatoriedade de inscrição de todos os créditos não tributários em dívida ativa, qualquer que seja o seu valor;

30.4 – no âmbito do Estado de Goiás, há legislação específica dispendo sobre o assunto, qual seja, a norma disposta no § 1º do art. 2º da Lei estadual nº 19.754, de 17/07/2017;

30.5 – esse dispositivo legal estabelece o mesmo patamar pecuniário para a seleção de créditos não tributários que, em razão de seu baixo valor, devem ser inscritos em dívida ativa estadual e que também devem aparelhar o ajuizamento de ações de execução fiscal, o que se mostra equivocado por desconsiderar as diferenças de custos de cobrança entre um meio e outro;

30.6 – a atual redação do § 1º do art. 2º da Lei nº 19.754/2017 se ressentida de clareza em seu comando, o que tem gerado divergências interpretativas no âmbito da Administração estadual, no que se refere à obrigatoriedade, ou não, de inscrição de créditos não tributários de valor inferior a R\$ 10.000,00 na dívida ativa estadual;

30.7 - mediante interpretação sistêmica (conjugação dos métodos sintático, teleológico, comparativo e pragmático), além de análise dos modais deônticos próprios das normas de competência (obrigatório/facultativo ou facultativo forte/fraco), culmina-se na única interpretação possível de que essa norma veicula modal de facultatividade na inscrição em dívida ativa estadual de créditos não tributários de valor inferior a dez mil reais, tal como hoje é compreendida e aplicada a regra no seio da Administração;

30.8 – inobstante isso, faz-se necessária alteração legislativa a respeito, tanto para extirpar qualquer dificuldade de aplicação literal da regra, quanto para impedir discussões judiciais a respeito, assim como para se estabelecer um (novo) limite pecuniário mínimo, consentâneo e proporcional às atividades administrativas desenvolvidas pelos órgãos na tarefa de inscrição em dívida ativa e cobrança dos créditos de natureza não tributária;

30.9 – além de guardar razão de proporcionalidade com os respectivos custos administrativos de cobrança, esse valor mínimo deve se correlacionar aos demais textos normativos em

vigor, mantendo o escalonamento de valores mínimos estabelecidos, partindo-se dos meios de cobrança menos dispendiosos (v.g. cento e cinquenta reais para inscrição no CADIN Estadual) até os mais dispendiosos (dez mil reais para o ajuizamento de ação de execução fiscal);

30.10 – a nova norma estadual a ser editada, durante sua tramitação, precisa estar subsidiada por estudos técnicos-financeiros que comprovem, técnica e objetivamente, a antieconomicidade da inscrição em dívida ativa dos créditos não tributários de pequena monta, no patamar a ser definido, quando comparado aos respectivos custos administrativos de inscrição e cobrança;

30.11 – o limite mínimo a ser estabelecido pela lei estadual a ser editada constituirá um limite geral, sem prejuízo de outros que sejam estabelecidos em regramento próprio editado pelas respectivas entidades e órgãos autônomos (v.g. TCE, TCM, autarquias etc);

30.12 – até que sobrevenha a preconizada alteração de redação do § 1º do art. 2º da Lei nº 19.754/2017, para diferenciar o valor mínimo para inscrição do débito não tributário em dívida ativa do valor mínimo legal estabelecido para ajuizamento de execuções fiscais, permitindo à autoridade competente que não inscreva em dívida ativa débitos com montante inferior a esse (novo) limite, devem ser mantidos os atuais procedimentos administrativos de inscrição de débitos em dívida ativa estadual, seja pela Economia, seja pela GDA; e

30.13 – a redação da cláusula 4.2 do Termo de Cooperação elaborado pela GDA no processo SEI nº 202100003004061 (000024107471) pode ser mantida tal como sugerida, até que sobrevenha a lei estadual de que se cogita, modificando o valor mínimo do crédito não tributário a ser inscrito em dívida ativa estadual, o que importa **revisão** (parcial) do entendimento firmado nos itens 5 e 6 do **Despacho nº 1772/2021-GAB** (000024820062) naqueles autos, à exceção da parte (que fica aqui mantida) em que recomenda adequação de redação da cláusula 4.2 no que concerne à correção de menção equivocada à Lei 16.077/2007, para estabelecer o limite de valor de ajuizamento de execuções fiscais da AGRODEFESA, porque esta autarquia possui lei própria a esse respeito.

31. Ao exposto, com as considerações empreendidas ao longo do presente despacho e mediante as conclusões sistematizadas no item anterior, **(i) atendo à solicitação e acolho parcialmente as sugestões lançadas pelo Despacho nº 485/2021-GEDA** (000025623861), **(ii) revejo parcialmente o conteúdo do Despacho nº 938/2021-GAB (itens 11 e 20.2)**, editado como referencial para os fins da Portaria nº 170-GAB/2020-PGE nestes autos (000021193612); **(iii) revejo parcialmente a orientação do Despacho nº 1772/2021-GAB (itens 5 e 6)**, lançado no processo SEI nº 202100003004061 (000024820062), ao tempo em que **(iv) recomendo à Gerência da Dívida Ativa desta Procuradoria-Geral do Estado** que dê início à elaboração de proposta de alteração legislativa nos termos aqui expostos, a qual deve estar acompanhada dos necessários estudos técnicos mencionados alhures.

32. Saliento que a participação da Secretaria de Estado da Economia (órgão central da estrutura organizacional ao qual compete a gestão financeira do Estado) deverá ser oportunizada quando da análise do anteprojeto de lei pela Secretaria do Estado da Casa Civil, a teor do art. 24 do Decreto estadual nº 9.696/2020, a fim de que aquele órgão possa validar ou infirmar, mediante subsídios técnicos, o valor mínimo apurado e sugerido pela GDA para inscrição de débitos não tributários em dívida ativa estadual.

33. Para fins do disposto no inciso I do art. 1º da Portaria nº 170-GAB/2020-PGE, **adoto o presente despacho como referencial**, e determino seja dada ciência de seu conteúdo a todos os órgãos da Administração direta e indireta do Estado de Goiás, bem como às Procuradorias Especializadas, às Procuradorias Regionais e à Gerência de Dívida Ativa desta PGE-GO, além do CEJUR, para as devidas anotações.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

-
1. "Art. 2º O CADIN ESTADUAL conterà relação das pessoas físicas e jurídicas que: (...) § 1º Os créditos não tributários inscritos no CADIN ESTADUAL serão inscritos na Dívida Ativa Estadual, **se o montante do débito, por devedor, em valor atualizado, for igual ou superior** ao previsto na alínea "b" do inciso I do art. 2º da Lei estadual nº 16.077, de 11 de julho de 2007, com exclusão das multas criminais." (Grifo nosso)
 2. "§ 1º - Os créditos de que trata este artigo, exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento, **serão inscritos, na forma da legislação própria, como Dívida Ativa, em registro próprio, após apurada a sua liquidez e certeza, e a respectiva receita será escriturada a esse título.**" (g.n.)
 3. "Art. 5º Sem prejuízo da incidência da atualização monetária e dos juros de mora, bem como da exigência da prova de quitação para com a Fazenda Nacional, o Ministro da Fazenda poderá **determinar a não inscrição como Dívida Ativa da União** ou a sustação da cobrança judicial **dos débitos** de comprovada inexecutabilidade e **de reduzido valor.**" (g.n.)
 4. "Art. 65. No caso de lançamento de ofício, a base de cálculo, o imposto, as contribuições arrecadadas pela União e os acréscimos legais poderão ser expressos em BTN Fiscal. Parágrafo único. O Ministro da Fazenda poderá **dispensar a constituição** de créditos tributários, a inscrição ou ajuizamento, bem assim **determinar o cancelamento de débito de qualquer natureza** para com a Fazenda Nacional, observados os **critérios de custos da administração e cobrança.**" (g.n.)
 5. "Art. 18. Ficam dispensados a constituição de créditos da Fazenda Nacional, a inscrição como Dívida Ativa da União, o ajuizamento da respectiva execução fiscal, bem assim cancelados o lançamento e a inscrição, relativamente: (...) § 1º Ficam **cancelados os débitos inscritos em Dívida Ativa da União, de valor consolidado igual ou inferior a R\$ 100,00 (cem reais).**" (g.n.)
 6. "Art. 1º-A. O Advogado-Geral da União **poderá dispensar a inscrição de crédito**, autorizar o não ajuizamento de ações e a não-interposição de recursos, assim como o requerimento de extinção das ações em curso ou de desistência dos respectivos recursos judiciais, para cobrança de créditos da União e das autarquias e fundações públicas federais, observados os **critérios de custos de administração e cobrança.**" (g.n.)
 7. Regime de ajuizamento seletivo de execuções fiscais.
 8. REIS, Heraldo da Costa, *op. cit.*, p. 3.
 9. OLIVEIRA, Régis Fernandes de. "Curso de Direito Financeiro". 2. ed. rev. e atual. – São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 88.
 10. CRUZ, Flávio da. "Comentários à lei nº 4.320" / Flávio da Cruz... [et al.]. – 4. Ed. – São Paulo : Atlas, 2006, p. 81: "O art. 39 trata da **obrigatoriedade** de, independentemente da origem, registrar-se o ingresso financeiro como receita do exercício em que se efetivar a conversão dos créditos da Fazenda Pública (união – estados – municípios) e respectivas autarquias. No § 1º fica claro o conceito que se tem de Dívida Ativa, ou seja, é **todo e qualquer débito** de terceiros para com a união, estados e municípios. **Qualquer valor** devido por cidadão, empresa, órgão e/ou entidade, cujo pagamento não for efetuado junto à União, aos estados e aos municípios, nas datas aprazadas, passará a constar dos registros da dívida ativa,..." (g.n.)
 11. LEITE, Harrison. "Manual de Direito Financeiro" – 7 ed. – Salvador : JusPRODIVM, 2018, p. 297: "Assim, **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.”

12. REIS, Heraldo da Costa. “A lei 4.320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal” / Heraldo da Costa Reis, José Teixeira Machado Júnior. – 33 ed. – Rio de Janeiro : Lumen Juris, IBAM, 2010, p. 95: “O parágrafo 1º em questão **trata da inscrição obrigatória** como Dívida Ativa, na forma da legislação própria, dos créditos da Fazenda Pública exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento. Por este dispositivo, tem-se consciência da abrangência do conceito da Dívida Ativa que inclui, portanto, quaisquer débitos de terceiros para com a Fazenda Pública, independentemente da natureza, após apuradas a sua liquidez e certeza. **Necessário se torna observar que a inscrição dos débitos na Dívida Ativa, líquidos e certos, deve obedecer à legislação própria.** Assim, por exemplo, os débitos de natureza tributária observarão na sua inscrição em Dívida Ativa a legislação tributária competente e, assim, para os demais débitos.” (g.n.)

13. *Compreensão a respeito dos destinatários da LRF, no REsp nº 1.170.241, DJe de 14/12/2010.*

14. “Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de... § 3º O disposto neste artigo não se aplica: (...) II - ao **cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.**” (g.n.)

15. “Art. 11. **Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos** da competência constitucional do ente da Federação”; “Art. 13. No prazo previsto no art. 8º, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para **cobrança da dívida ativa**, bem como da evolução do montante dos **créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.**”

16. LEITE, Harrison. *Op cit*, p. 317-318.

17. Aqui, é pertinente a crítica de Raimundo Nonato Pereira DINIZ, Procurador do Estado de Goiás, em dissertação de mestrado defendida na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás, em dezembro de 2020: “A ineficiência da execução fiscal no estado de Goiás como situação-problema na abordagem direito e políticas públicas”. Disponível em <<http://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/11100>>. Consulta em 10/03/2022, às 11h. Na página 133 do trabalho, observa o autor que uma regulamentação infralegal seria mais adequada para captar o dinamismo das situações econômicas que constituem o objeto dessas normas, além do que “a opção pela via legislativa leva a uma dificuldade normalmente maior de alteração do modelo para aprendizado institucional, tornando necessária a discussão na arena legislativa.” No presente caso, essa observação torna-se ainda mais relevante, por se tratar de créditos de natureza não-tributária, não submetidos à legalidade estrita e aos ditames do Código Tributário Nacional. Porém, considerando-se a tradição normativa inaugurada no Estado de Goiás pela Lei nº 16.077/07 e, ainda, toda a discussão doutrinária sobre a legitimidade da atividade normativa da Administração pública, afigura-se mais consentâneo à segurança jurídica e à não-litigiosidade que a matéria continue sendo tratada em lei, e não em texto infralegal.

18. Lei federal nº 13.606, de 09/01/2018, que, por seu artigo 25, acresceu o art. 20-B à Lei nº 10.522/2002: “§ 3º Não pago o débito no prazo fixado no caput deste artigo, a Fazenda Pública poderá: I – comunicar a inscrição em dívida ativa aos órgãos que operam bancos de dados e cadastros relativos a consumidores e aos serviços de proteção ao crédito e congêneres; e II – averbar, inclusive por meio eletrônico, a certidão de dívida ativa nos órgãos de registro de bens e direitos sujeitos a arresto ou penhora, tornando-os indisponíveis.”

19. Medida alternativa para recebimento de créditos da Fazenda Pública permitida expressamente a partir da Lei federal nº 12.787/2012, mediante acréscimo do parágrafo único no art. 1º da Lei nº 9.492/1997, julgado constitucional pelo STF no bojo da ADI nº 5135, julg. 09/11/2016, DJe 07/02/2018, e que pode ser realizada independentemente de lei local autorizativa, segundo o STJ no julgamento do REsp nº 1.895.557, DJe 10/08/2021.

20. *Em demonstração dos altos custos do processo de execução fiscal, no Brasil e particularmente em Goiás, imprescindível citar o estudo de revisão sistêmica (meta-análise), acompanhado de estudo analítico próprio, realizado pelo colega dr. Raimundo Nonato Pereira DINIZ no bojo de sua mencionada dissertação de mestrado defendida em dez/20 na Faculdade de Direito da UFG.*

21. *A respeito dessa proporcionalidade entre o valor do débito e o meio de cobrança escolhido, Raimundo Nonato DINIZ evidencia, como uma das premissas de trabalho no estudo citado, p. 111, que “medidas alternativas de cobrança que envolvem baixos custos são adequadas para persecução de créditos de baixo valor”.*

22. GAMA, Tácio Lacerda. *“Competência tributária : fundamentos para uma teoria da nulidade”*. – São Paulo : Noeses, 2009, p. 89: *“Ocorre que as normas de competência não disciplinam senão condutas de criar outras normas no sistema, sem referência direta à conduta humana propriamente dita. (...) Isso porque o objeto da relação de competência é, justamente, o conjunto de condicionantes materiais aos quais a norma de inferior hierarquia deve se ajustar, para ser materialmente válida. Por isso, sob a perspectiva de quem constrói a norma de competência, não há enunciados que digam respeito ao titular de uma relação jurídica constituída no conseqüente da norma fundada, mas sim ao sujeito titular da competência.”*

23. GAMA, Tácio Lacerda, *op.cit.*, p. 88.

24. GAMA, Tácio Lacerda, *op.cit.*, p. 86-87.

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO.



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 08/04/2022, às 14:26, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **000028226988** e o código CRC **31237C13**.

ASSESSORIA DE GABINETE

RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20, ESQ. COM A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER -
Bairro SETOR OESTE - GOIANIA - GO - CEP 74110-130 - (62)3252-8523.



Referência: Processo nº 202100010021883

SEI 000028226988