

DIAGNÓSTICO PRELIMINAR DA COBRANÇA DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS NO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO/SP

Preliminary diagnosis of tax credit collection in the municipality of Ribeirão Preto/SP

Nathan Gomes Pereira do Nascimento¹

FCHS/UNESP

<https://doi.org/10.62140/NGPN3762024>

Sumário: 1. Introdução; 2. A cobrança do crédito tributário: sequência tradicional e institutos jurídico-tributários aplicáveis; 3. O arcabouço normativo e a estrutura administrativa da cobrança do crédito tributário no Município de Ribeirão Preto; 4. Considerações Preliminares. Referências.

Resumo: O presente trabalho é o recorte de uma pesquisa científica mais abrangente e teve por objetivo apresentar um diagnóstico preliminar da estrutura administrativa e dos institutos jurídico-tributários previstos na legislação do Município de Ribeirão Preto, no que concerne às atividades de lançamento, fiscalização e cobrança extrajudicial e judicial dos créditos tributários. Iniciamos o estudo apresentando o que considero ser a sequência tradicional de atos praticados pela Administração Fazendária com o objetivo de realizar a cobrança dos créditos tributários, além da exposição dos institutos jurídico-tributários aplicáveis paralelamente a esta sequência tradicional. Em seguida, realizamos uma pesquisa documental, ao coletar dados na legislação do Município de Ribeirão Preto, explicitando a disciplina municipal que rege a relação entre a Administração Fazendária e o sujeito passivo, desde o surgimento da obrigação tributária até a cobrança do crédito devido. Como considerações preliminares, identificamos questões específicas referentes à estrutura administrativa e à aplicação de institutos jurídico-tributários no Município de Ribeirão Preto, cuja investigação aprofundada se mostra imprescindível para o desenvolvimento da pesquisa macro mencionada.

Palavras-chave: Administração fazendária; Cobrança dos créditos tributários; Estrutura administrativa; Institutos jurídico-tributários.

Abstract: The present work is an excerpt from a broader scientific research and aimed to present a preliminary diagnosis of the administrative structure and the tax-related institutes provided for in the legislation of the Municipality of Ribeirão Preto, regarding the activities of assessment, inspection, and extrajudicial and judicial collection of tax credits. We began the study by presenting what I consider to be the traditional sequence of actions performed by the Tax Administration with the aim of collecting tax credits, in addition to explaining the tax-related institutes applicable parallel to this traditional sequence. Next, we

¹ Doutorando e Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – Campus Franca (FCHS/Unesp). Procurador do Município de Ribeirão Preto/SP. E-mail: nathan.nascimento@unesp.br

conducted a documentary research, collecting data from the legislation of the Municipality of Ribeirão Preto, elucidating the municipal discipline that governs the relationship between the Tax Administration and the taxpayer, from the emergence of the tax obligation to the collection of the due credit. As preliminary considerations, we identified specific issues related to the administrative structure and the application of tax-related institutes in the Municipality of Ribeirão Preto, whose in-depth investigation is essential for the development of the aforementioned macro research.

Keywords: Tax Administration; Collection of tax credits; Administrative structure; Tax-related institutes.

1. Introdução

O presente *paper* tem por objetivo apresentar um diagnóstico preliminar da estrutura administrativa e dos institutos jurídico-tributários previstos na legislação do Município de Ribeirão Preto, no que concerne às atividades de lançamento, fiscalização e cobrança extrajudicial e judicial dos créditos tributários.

Para tanto, o desenvolvimento deste estudo será estruturado em dois capítulos. O primeiro capítulo compreende revisão bibliográfica² e pesquisa documental³ acerca das atividades administrativas envolvidas desde a ocorrência do fato gerador da obrigação tributária até o ajuizamento da execução fiscal. Nesta análise, apresentarei a sequência tradicional dos atos administrativos praticados objetivando a cobrança dessas receitas públicas derivadas e, ainda, os institutos jurídico-tributários que podem incidir paralelamente a este *iter*.

No segundo capítulo, será realizada uma pesquisa documental consistente na busca da legislação (leis complementares, leis ordinárias e decretos) do Município de Ribeirão Preto que discipline desde o surgimento da obrigação tributária até a cobrança do crédito devido pelo contribuinte. Neste momento, a consulta à legislação se dará por meio do acesso ao Portal Leis Municipais⁴, disponibilizado gratuitamente pela Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto.

Ao final do *paper*, serão expostas considerações preliminares em que, partindo das ponderações retratadas no primeiro capítulo do desenvolvimento, buscarei analisar os dados coletados na segunda parte do estudo, de maneira a apresentar reflexões críticas quanto ao

² MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Fundamentos da Metodologia Científica. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 57.

³ *Ibidem*, p. 208.

⁴ Link para acesso: <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/sp/ribeirao-preto>.

arcabouço normativo e à estrutura administrativa da cobrança do crédito tributário no Município de Ribeirão Preto.

De antemão, cumpre esclarecer que este *paper* consiste no recorte de uma pesquisa científica mais abrangente, ainda em andamento, em que busco analisar: se é possível considerar como elevado o volume do contencioso tributário, tanto administrativo quanto judicial, no Município de Ribeirão Preto; e, ainda, se é possível afirmar que a estrutura e a *praxis* da administração fazendária do Município de Ribeirão Preto influenciam o volume do contencioso tributário local, elevando-o ou o reduzindo.

2. A cobrança do crédito tributário: sequência tradicional e institutos jurídico-tributários aplicáveis

O que distingue um fato da vida de um fato jurídico é a sua implicação no campo do direito. Em outras palavras, um fato se torna um fato jurídico quando produz efeitos na esfera jurídica. No campo tributário, isto não é diferente. O que chamamos de “fato gerador” nada mais é do que um fato da vida que, em razão de expressa previsão legal, faz nascer uma obrigação de natureza tributária.

O Código Tributário Nacional – CTN (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966), em seus artigos 113 a 118, disciplina as normas gerais referentes à obrigação tributária e ao fato gerador, sendo estes dispositivos relevantes para a análise que objetivamos efetuar no presente *paper*.

Primeiramente, é importante distinguir a obrigação tributária principal da obrigação tributária acessória. Diferentemente da seara privada, em que o Direito Civil prevê uma relação de dependência da obrigação acessória em relação à obrigação principal (Código Civil brasileiro, artigo 233), no Direito Tributário a obrigação principal e a obrigação acessória são independentes, diferenciando-se pela natureza de sua prestação.

Enquanto a obrigação tributária principal surge com a ocorrência do fato gerador e “tem por objeto o pagamento de tributo ou penalidade pecuniária” (CTN, artigo 113, §1º)⁵,

⁵ BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Diário Oficial da União, Brasília, 27 out. 1966.

a obrigação tributária acessória possui previsão na legislação tributária⁶ e “tem por objeto as prestações, positivas ou negativas, nela previstas no interesse da arrecadação ou da fiscalização dos tributos” (CTN, artigo 113, §2º)⁷. Nota-se, portanto, que a obrigação tributária principal tem por objeto uma prestação de dar coisa certa (pecúnia), podendo ser o pagamento de um tributo ou de uma penalidade pecuniária, enquanto a obrigação tributária acessória tem por objeto uma prestação de fazer ou de não fazer, consistindo nos deveres impostos aos contribuintes no interesse da fiscalização tributária, como, por exemplo, a obrigação de escrituração fiscal ou, ainda, a obrigação de não criar embaraços à fiscalização tributária.

Tal distinção se faz relevante para delimitar o objeto deste trabalho. Isto porque, o nosso objeto de estudo é limitado à cobrança do crédito tributário, sendo o pagamento deste crédito uma obrigação tributária principal cuja responsabilidade é atribuída à figura do contribuinte⁸. Como já ressaltado acima, a obrigação tributária principal nasce com a ocorrência do fato gerador, sendo este conceituado pelo Código Tributário Nacional como “a situação definida em lei como necessária e suficiente à sua ocorrência”⁹. A esta previsão normativa em lei (princípio da legalidade estrita), por sua vez, atribuímos a nomenclatura de “hipótese de incidência”¹⁰. Assim, enquanto a hipótese de incidência é a previsão normativa e abstrata da situação que gera o surgimento da obrigação tributária, o fato gerador é a ocorrência desta situação no plano concreto, no mundo dos fatos.

Feitas estas conceituações e distinções, é possível avançar na análise para compreender a sequência tradicional de atos da administração fazendária com o objetivo de extinção do crédito tributário. Considero ser esta uma sequência “tradicional” por ser genericamente aplicável a todos os tributos e a todos os entes federativos, tendo sua

⁶ No Direito Tributário, os conceitos de lei e de legislação não se confundem. Isto porque, o conceito de legislação tributária é abrangente, incluindo, além das próprias leis ordinárias, as leis complementares, os tratados e convenções internacionais, os decretos e as normas complementares (CTN, art. 96).

⁷ BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Diário Oficial da União, Brasília, 27 out. 1966.

⁸ Regra geral, a responsabilidade pelo cumprimento da obrigação tributária principal incide sobre o contribuinte, salvo nos casos em que a lei, expressamente, atribuir tal responsabilidade a terceira pessoa, conforme disciplinado pelos artigos 128 a 138 do Código Tributário Nacional.

⁹ BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Diário Oficial da União, Brasília, 27 out. 1966.

¹⁰ PAULSEN, Leandro. Curso de Direito Tributário Completo. 13. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

disciplina geral regulamentada pelo Código Tributário Nacional, do artigo 139 ao artigo 208, em observância ao mandamento insculpido no artigo 146, inciso III, alíneas “a” e “b”, da Constituição Federal de 1988¹¹.

Isto posto, ocorrido o fato gerador previsto na norma de incidência tributária, competirá à autoridade administrativa, de maneira plenamente vinculada e obrigatória, constituir o crédito tributário por meio da atividade denominada de “lançamento”. O CTN, em seu artigo 142, conceitua o lançamento como o “procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação da penalidade cabível”¹².

Após o lançamento da obrigação tributária, que pode ocorrer de ofício, por declaração ou por homologação¹³, o crédito tributário é constituído, sujeitando o contribuinte ou o responsável tributário ao pagamento do tributo.

Na sequência tradicional da relação jurídico-tributária, o sujeito passivo é regularmente notificado e o crédito tributário é extinto pelo pagamento em pecúnia da guia de arrecadação. Contudo, nas hipóteses em que o contribuinte não cumpre a prestação da obrigação tributária principal no prazo fixado, o crédito devido à Fazenda Pública é encaminhado para inscrição em dívida ativa, situação em que ocorre o controle administrativo de legalidade (Lei de Execuções Fiscais - LEF, artigo 2º, §3º)¹⁴, extraindo-se deste ato a certidão de dívida ativa, documento público, dotado de liquidez, certeza e

¹¹ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

¹² BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Diário Oficial da União, Brasília, 27 out. 1966.

¹³Paulsen (2022, p. 442-443) distingue as modalidades de lançamento nos seguintes dizeres: “No lançamento por declaração, o contribuinte fornece ao Fisco elementos para que apure o crédito tributário e o notifique para pagar o tributo devido. (...) No lançamento por homologação, é o contribuinte quem apura e paga o tributo, cabendo ao Fisco simplesmente chancelar tal apuração quando a entenda correta, mediante homologação expressa ou tácita. (...) O lançamento de ofício, por sua vez, é aquele realizado direta e exclusivamente pelo Fisco quando a lei assim o determine ou quando o tributo seja submetido por lei a uma das modalidades anteriores (mediante declaração ou por homologação), mas o contribuinte não tenha realizado os atos que lhe cabiam, ou seja, não tenha prestado as informações ou apurado e pago o tributo devido”. PAULSEN, Leandro. Curso de Direito Tributário Completo. 13. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

¹⁴ BRASIL. Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 22 set. 1980.

exigibilidade (CTN, artigos 202 e 204)¹⁵, e considerado pelo Código de Processo Civil como um título executivo extrajudicial (Código de Processo Civil, artigo 784, inciso IX)¹⁶.

Com isso, abre-se à Administração Pública a possibilidade de adoção dos meios de cobrança do crédito tributário, podendo essa cobrança se dar de maneira extrajudicial, por meio da cobrança direta em face do administrado, ou de maneira judicial, por meio do ajuizamento, pela Procuradoria-Geral da Fazenda Pública, da ação de execução fiscal, cujo procedimento está previsto Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, conhecida como Lei de Execuções Fiscais.

Vimos, portanto, que a sequência tradicional da relação jurídico-tributária destinada à cobrança dos tributos, se não adimplidos pelo contribuinte no prazo legal, é constituída dos seguintes fatos e atos jurídicos, em ordem: ocorrência do fato gerador; surgimento da obrigação tributária; constituição do crédito tributário por meio do lançamento; transcurso *in albis* do prazo legal para pagamento; inscrição do crédito tributário em dívida ativa; e cobrança extrajudicial e judicial do crédito tributário.

Paralelamente a este *iter* tradicional, no âmbito da Administração Fazendária, que é o *locus* específico deste estudo, diversos institutos jurídico-tributários podem incidir no curso desta sequência de atos.

Com o efeito de suspender a exigibilidade do crédito tributário (CTN, artigo 151), a Administração Pública pode conceder moratória ou parcelamento ao sujeito passivo. Ainda, o contribuinte ou o responsável tributário pode inaugurar o contencioso tributário administrativo, por meio da interposição de reclamações e recursos (processo administrativo tributário).

Noutro norte, com o efeito de extinguir o crédito tributário por vias diversas ao pagamento, podemos destacar a possibilidade legal de a Administração Pública autorizar, mediante lei específica, a realização de compensação, transação, remissão e dação em pagamento em bens imóveis ou, no âmbito do processo administrativo tributário, conceder decisão favorável ao sujeito passivo (CTN, artigo 156).

¹⁵ BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Diário Oficial da União, Brasília, 27 out. 1966.

¹⁶ BRASIL. Lei nº 13.015, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, 16 mar. 2015.

Ainda, o Código Tributário Nacional prevê que a Administração Pública pode conceder anistia para o fim de, por meio de um perdão, excluir créditos tributários consistentes nas penalidades pecuniárias aplicadas às infrações tributárias cometidas anteriormente à vigência da lei concessiva (CTN, artigos 175, inciso II, e 180). Neste tocante, cumpre ressaltar que nosso estudo não abarcará o instituto da isenção tributária (CTN, artigos 175, inciso I, e 176), pois esta somente exclui o crédito tributário de obrigações decorrentes de fatos geradores que serão praticados após a vigência da lei concessiva, de modo que não vislumbro sua incidência no curso da cobrança do crédito tributário, que é o objeto aqui trabalhado. Caso a Administração Pública tenha o objetivo de conceder perdão aos créditos tributários devidos pelo não pagamento de um tributo cujo fato gerador já tenha ocorrido, o instituto jurídico adequado é o da remissão, causa extintiva do crédito tributário, e não o da isenção, causa excludente do crédito tributário.

Por fim, cabe mencionar dois relevantes institutos jurídico-tributários que podem incidir no curso da sequência tradicional de atos praticados para a cobrança do crédito tributário, e que merecem nossa atenção, mas que não possuem previsão específica no Código Tributário Nacional: a consulta tributária e o *cooperative compliance*.

3. O arcabouço normativo e a estrutura administrativa da cobrança do crédito tributário no Município de Ribeirão Preto

Delimitando o recorte espacial da presente pesquisa, o Município de Ribeirão Preto está localizado no interior Estado de São Paulo e se destaca por seu desenvolvimento econômico, possuindo o décimo primeiro maior Produto Interno Bruto (PIB) do Estado e o vigésimo nono do país¹⁷. O grande porte da economia local reflete no volume da sua arrecadação, tendo o Município arrecadado, no ano de 2023, aproximadamente 1,3 bilhão de reais a título de tributos de sua competência (englobando o IPTU, ITBI, ISSQN, as taxas municipais e o imposto de renda retido na fonte¹⁸) e, ainda, oitenta e quatro milhões de reais

¹⁷ IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Produto Interno Bruto dos Municípios. 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?t=pib-por-municipio&c=3543402>. Acesso em: 20 abr. 2024.

¹⁸ Conforme art. 158, inciso I, da Constituição Federal de 1998 (BRASIL, 1988), pertencem aos Municípios “o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem”. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

a título de recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa¹⁹, o que sobreleva a relevância desta pesquisa.

Para tanto, a Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto se vale de arcabouço normativo e da estrutura administrativa previstos na legislação municipal, dispersos entre leis complementares, leis ordinárias, decretos e outros atos de natureza infralegal, dentre os quais destaco, de antemão, a Lei Ordinária nº 2.415, de 21 de dezembro de 1970 (Código Tributário Municipal), e a Lei Complementar nº 3.062, de 28 de abril de 2021, que dispõe sobre a organização administrativa da Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto.

No que tange à estrutura organizacional, as funções administrativas relacionadas à cobrança dos créditos tributários, no Município de Ribeirão Preto, dividem-se entre a Secretaria Municipal da Fazenda e a Procuradoria-Geral do Município²⁰. Cabe ressaltar que, na sua estrutura administrativa, as Secretarias e órgãos correlatos são compostos por órgãos internos que se subdividem hierarquicamente na seguinte ordem: departamento, divisão e seção.

Nos termos do parágrafo único do artigo 135, da Lei Complementar nº 3.062/2021, compete à Secretaria Municipal da Fazenda: “arrecadar e controlar os tributos e receitas municipais” (inciso III); “executar a inscrição da dívida ativa, controlando sua arrecadação” (inciso IV); e “exercer a fiscalização tributária” (inciso V)²¹. Para exercer tais atribuições, a Secretaria Municipal da Fazenda é composta, entre outros, pelo Departamento de Tributos Imobiliários e pelo Departamento de Tributos Mobiliários.

No Departamento de Tributos Imobiliários, a fiscalização e o lançamento do crédito tributário, quando ocorrido o fato gerador previsto na hipótese de incidência de um tributo de sua atribuição, com a consequente notificação do sujeito passivo para realização do pagamento, são atribuições designadas à “Divisão de Lançamento” (LC nº 3.162/2021, artigo 147). Já no âmbito do Departamento de Tributos Mobiliários, tais atribuições são de

¹⁹ MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO. Receita arrecadada: exercício de 2023. Ribeirão Preto. 2024. Disponível em: <https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/portal/pdf/fazenda377202402.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2024.

²⁰ MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO. Lei Complementar nº 3.062, de 28 de abril de 2021. Dispõe sobre a organização administrativa e reorganização do quadro de pessoal da Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Ribeirão Preto. Ribeirão Preto, 28 abr. 2021.

²¹ *Ibidem*.

responsabilidade da “Divisão de Expediente do ISS”, conforme previsto no artigo 154 da mesma Lei Complementar.

Caso o sujeito passivo não realize o pagamento regular no prazo fixado, o processo administrativo tributário será encaminhado à Divisão de Dívida Ativa, subordinada diretamente ao Departamento de Tributos Imobiliários (LC nº 3.062/2021, artigo 150), a quem compete, nos termos da lei, entre outras atribuições: “coordenar os serviços de ajuizamento da Dívida Ativa atinente aos créditos tributários do Município” (inciso I); “inscrever, cancelar e alterar nos casos previstos em lei, cobrança amigável e recebimento da dívida ativa, e ainda a preparação dos processos para a cobrança judicial” (inciso III); “executar a respectiva inscrição na dívida ativa amigável e ajuizada, com a finalidade do recebimento das receitas não pagas e em atraso” (inciso IV)²². Neste tocante, cumpre ressaltar que, pela ausência de previsão normativa de uma divisão de dívida ativa no âmbito do Departamento de Tributos Mobiliários, ou em outro departamento da Secretaria Municipal da Fazenda, todos os créditos devidos ao Município de Ribeirão Preto são inscritos em dívida ativa pela Divisão de Dívida Ativa pertencente ao Departamento de Tributos Imobiliários, ainda que a prestação devida não tenha essa natureza de tributação incidente sobre os bens imóveis.

Após a inscrição do crédito em dívida ativa, será extraída a certidão de dívida ativa (CDA) e encaminhado o título executivo extrajudicial à Divisão de Atendimento e Cobrança, também subordinada diretamente ao Departamento de Tributos Imobiliários (LC nº 3.062/2021, artigo 149), a quem compete, nos termos da lei, entre outras atribuições: “gerenciar o atendimento ao público interno e externo, com habilidade no relacionamento pessoal e transmissão de informações” (inciso II); “executar as atividades de cobrança judicial e extrajudicial, de créditos tributários e não tributários, de natureza fiscal e todas as receitas constituídas do Município” (inciso III); “promover o levantamento, monitoramento, controle e atualização, dos créditos lançados e não pagos, efetuando ações de cobrança extrajudicial e judicial, notificação e edital aos contribuintes e responsáveis” (inciso IV)²³.

Persistindo a inadimplência do sujeito passivo, a Certidão de Dívida Ativa será encaminhada pela Secretaria Municipal da Fazenda à Procuradoria-Geral do Município, órgão subordinado diretamente ao Prefeito Municipal, cujas atribuições estão previstas no

²²*Ibidem.*

²³*Ibidem.*

artigo 17 da LC nº 3.062/2021. Conforme este dispositivo legal, compete à Procuradoria-Geral do Município, entre outras atribuições, “representar judicial e extrajudicialmente o Município, prestar consultoria e assessoria jurídica aos órgãos e entidades integrantes da estrutura da Administração Municipal Direta, bem como emitir pareceres, normativos ou não, para fixar a interpretação de leis, decretos, regulamentos ou atos administrativo” (inciso I), “verificar a legalidade da inscrição e a realização da cobrança judicial da dívida ativa, privativamente” (inciso XVI) e “verificar a cobrança judicial da dívida ativa” (inciso XVIII)²⁴.

Assim, não logrando êxito a Secretaria Municipal da Fazenda na cobrança extrajudicial do crédito devido ao Município, caberá à Procuradoria-Geral do Município realizar a cobrança judicial desses valores, por meio do ajuizamento das competentes ações de execução fiscal.

Desta forma, conforme o disposto na LC nº 3.062/2021, o Município de Ribeirão Preto possui, em síntese, a seguinte estrutura administrativa para a prática dos atos pertencentes à sequência tradicional da relação jurídico-tributária destinada à cobrança dos tributos: ocorrido o fato gerador, compete à Divisão de Lançamento, do Departamento de Tributos Imobiliários, e à Divisão de Expediente do ISS, do Departamento de Tributos Mobiliários, a fiscalização, a constituição do crédito tributário por meio do lançamento e a notificação do sujeito passivo para pagamento; não ocorrendo o pagamento pelo sujeito passivo no prazo legal, os créditos devidos são encaminhados à Divisão de Dívida Ativa, pertencente ao Departamento de Tributos Imobiliários, para inscrição em dívida ativa e emissão do título executivo extrajudicial; após a emissão da certidão de dívida ativa, o feito é encaminhado à Divisão de Atendimento e Cobrança, também pertencente ao Departamento de Tributos Imobiliários, para cobrança extrajudicial dos créditos tributários inadimplidos; permanecendo a situação de inadimplência, as certidões de dívida ativa são encaminhadas à Procuradoria-Geral do Município, a quem competirá a judicialização da cobrança, por meio da propositura de ações de execução fiscal.

Além de prescrever a organização administrativa para a prática dos atos pertencentes à sequência tradicional da relação jurídico-tributária destinada à cobrança dos tributos, a legislação do Município de Ribeirão Preto prevê, também, o arcabouço normativo dos demais institutos jurídico-tributários que incidem paralelamente ao *iter* tradicional desta

²⁴*Ibidem.*

relação. Tal arcabouço normativo está substancialmente disciplinado na Lei Ordinária nº 2.415/1970, que dispõe sobre o Sistema Tributário do Município e dá outras providências²⁵.

Em paralelo ao quanto disciplinado no Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966), o Código Tributário do Município de Ribeirão Preto (CTM/RP - Lei Ordinária nº 2.415/1970) prevê, em seu artigo 50, a moratória (inciso I), o depósito do montante integral do crédito devido (inciso II) e a apresentação de reclamações e recursos administrativos (inciso III) como causas que suspendem a exigibilidade do crédito tributário²⁶.

Nota-se, de plano, a ausência de previsão específica do parcelamento no rol de causas de suspensão de crédito tributário. Contudo, ao disciplinar o instituto do pagamento, no capítulo da extinção do crédito tributário, o CTM/RP outorga ao Secretário Municipal da Fazenda a possibilidade de autorizar, diretamente ou por delegação, o parcelamento de quaisquer débitos, desde que observadas as condições estabelecidas em seu artigo 61. Com base nesta autorização legal, o Município de Ribeirão Preto oferece, esporadicamente, parcelamentos especiais por meio de programas de regularização fiscal, como os oferecidos em 2023, pela Lei Complementar nº 3.205/2023, em 2021, pela Lei Complementar nº 3.906/2021 (Programa Retoma Ribeirão), em 2019, pela Lei Complementar nº 2.987/2019 (Programa “Fique em dia Ribeirão II”), e em 2017, pela Lei Complementar nº 2.824/2017 (Programa “Fique em dia Ribeirão”).

Em relação ao instituto jurídico-tributário da moratória, disciplinado nos artigos 51 a 54 do CTM/RP, não foi encontrado na legislação municipal qualquer ocorrência de sua concessão específica desde a publicação do referido Código Tributário, em 1970.

Noutro norte, vimos acima que as reclamações e os recursos administrativos interpostos em face da constituição do crédito tributário também são especificados no artigo 50 do CTM/RP como causa suspensiva do crédito tributário. Neste tocante, é importante destacar que o contencioso tributário administrativo do Município de Ribeirão Preto é processado e julgado no âmbito da estrutura ordinária da Secretaria Municipal da Fazenda,

²⁵ Assim como ocorre com o Código Tributário Nacional em relação à Constituição Federal de 1988, o Código Tributário do Município de Ribeirão Preto foi recepcionado pela Lei Orgânica do Município de Ribeirão Preto, de 05 de abril de 1990, como uma lei materialmente complementar, ainda que sua edição tenha se dado anteriormente sob a forma de lei ordinária (artigo 35, §1º, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Ribeirão Preto).

²⁶ MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO. Lei Ordinária nº 2.415, de 21 de dezembro de 1970. Dispõe sobre o sistema tributário do Município e dá outras providências. Código Tributário do Município de Ribeirão Preto. Diário Oficial do Município de Ribeirão Preto. Ribeirão Preto, 21 dez. 1970.

conforme disposições sobre o processo fiscal administrativo constantes dos artigos 360 e seguintes do CTM/RP.

Na previsão originária do CTM/RP, o artigo 367 previa a possibilidade de apresentação pelo sujeito passivo de reclamação contra o lançamento de qualquer tributo, que seria endereçada ao Prefeito Municipal. Persistindo a irresignação após a decisão em primeira instância administrativa, cabia ao sujeito passivo a interposição de recurso ao Tribunal de Impostos e Taxas Municipais (TITAM), com fundamento no artigo 368 do mesmo Código. Contudo, o Tribunal de Impostos e Taxas Municipais (TITAM), criado pela Lei Ordinária nº 1.751/1966, foi extinto pela Lei Complementar nº 1.957/2006.

Além de extinguir o TITAM e revogar a sua lei criadora, a LC nº 1.957/2006 extinguiu a possibilidade de interposição de recurso administrativo em face da decisão que julga a reclamação apresentada pelo sujeito passivo da relação jurídico-tributária. Dessa forma, estabeleceu a unicidade de instância no contencioso administrativo tributário do Município de Ribeirão Preto, alterando a redação do artigo 147 do CTM/RP, que passou a vigorar com a seguinte redação: “Artigo 147 - Proferida a decisão, terá o autuado, o prazo de 30 (trinta) dias, contados da data da ciência da decisão, sob pena de cobrança executiva, para efetuar o recolhimento do tributo, da multa e acréscimos legais acaso não pagos”²⁷.

Noutro norte, em relação às causas de extinção do crédito tributário, para além do pagamento, o CTM/RP prevê, em seu artigo 55, rol em que constam os seguintes institutos jurídico-tributários: compensação (inciso II); transação (inciso III); remissão (inciso IV); e decisão administrativa irreformável (inciso VIII).

Em relação à compensação, no parágrafo primeiro do artigo 55, o CTM/RP autoriza expressamente o Prefeito Municipal a conceder “compensação de créditos tributários com créditos líquidos e certos, vencidos ou vincendos, inclusive os judiciais com trânsito em julgado, próprios do sujeito passivo contra a Fazenda Pública Municipal”²⁸, desde que observados os requisitos dispostos nos incisos do referido parágrafo.

Já no que tange ao instituto da transação tributária, o parágrafo segundo do mesmo artigo se limita a dispor que, “para que o Prefeito autorize a transação, é necessário a

²⁷ MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO. Lei Ordinária nº 2.415, de 21 de dezembro de 1970. Dispõe sobre o sistema tributário do Município e dá outras providências. Código Tributário do Município de Ribeirão Preto. Diário Oficial do Município de Ribeirão Preto. Ribeirão Preto, 21 dez. 1970.

²⁸ *Ibidem*.

justificação, em processo, do interesse da administração no fim da lide, não podendo a liberalidade atingir o principal no crédito tributário”²⁹. Desta forma, para que haja a celebração de transação tributária pelo Município de Ribeirão Preto, é necessária a autorização mediante a publicação de lei específica, observando o requisito previsto no CTM/RP.

Em consulta à legislação municipal, restou constatada a inexistência de regulamentação do instituto da transação tributária no Município de Ribeirão Preto, verificando-se, tão somente, uma autorização circunstancial de transação no âmbito do Programa de Recuperação Fiscal de 2001. Tal programa foi criado por meio da Lei Complementar nº 1.213/2001 e autorizou a realização de transação tributária somente em relação aos débitos de ISSQN e/ou IPTU objeto de execuções fiscais ajuizadas até a entrada em vigor da referida lei e, ainda, aos débitos de ISSQN e/ou IPTU, ainda não ajuizados, inscritos ou não em dívida ativa, decorrentes de fatos geradores praticados até o mês de competência de dezembro de 2000³⁰.

A remissão tributária, por sua vez, foi objeto de regulamentação pelo próprio CTM/RP, restando autorizada a sua concessão quando observados os requisitos e procedimentos dispostos nos parágrafos terceiro a sétimo do artigo 55, cuja aplicação restou regulamentada, em âmbito infralegal, pelo Decreto nº 382/1993. *A priori*, a atribuição para concessão da remissão seria exclusivamente do Prefeito Municipal (Lei nº 2.415/1970, artigo 55, §3º), contudo, por meio do Decreto nº 303/2012, o Chefe do Poder Executivo Municipal delegou ao Secretário Municipal da Fazenda a atribuição de conceder ou não conceder a remissão total ou parcial, de maneira a atender a situação econômica do contribuinte e as peculiaridades do caso.

Já em relação à anistia, causa excludente de relação jurídico-tributária que pode incidir paralelamente à sequência tradicional dos atos praticados para cobrança do crédito devido, o CTM/RP se limitou a incluí-la no rol do artigo 67, sem descrever o seu conteúdo (e conceito) nem disciplinar a sua aplicação. Em consulta à legislação municipal, desde a publicação do CTM/RP, em 1970, foram publicados dez atos normativos³¹, sob a forma de

²⁹*Ibidem*.

³⁰ MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO. Lei Complementar nº 1.213, de 02 de maio de 2001. Cria o Programa de Recuperação Fiscal e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Ribeirão Preto. Ribeirão Preto, 02 mai. 2001.

³¹ Lei Ordinária nº 2.709/1972; Lei Ordinária nº 3.032/1975; Lei Ordinária nº 3.239/1976; Lei Ordinária nº 5.036/1987; Lei Ordinária nº 5.386/1988; Lei Complementar nº 1.513/2003; Lei Complementar nº

leis complementares e leis ordinárias, concedendo anistia aos sujeitos passivos, sendo a última ocorrência em 2004.

Em relação aos institutos jurídico-tributários sem previsão expressa no Código Tributário Nacional mencionados no capítulo anterior, cabe destacar a inexistência de qualquer iniciativa do Município de Ribeirão Preto em estabelecer um programa de estímulo à conformidade tributária e, ainda, a previsão no CTM/RP do instituto da consulta tributária. Nos termos do artigo 380 do CTM/RP, “os contribuintes que tenham interesse no esclarecimento de dúvidas matéria tributária, poderão submetê-la à Prefeitura, mediante requerimento protocolado e pagamento da taxa de expediente relativa à consulta”, de modo que as respostas às consultas não possuem caráter normativo, vinculando-se apenas ao caso específico da consulta, e deverão ser dadas em até sessenta dias da sua apresentação pelo interessado (artigo 381)³².

4. Considerações preliminares

A análise da legislação que disciplina a estrutura administrativa da cobrança do crédito tributário no Município de Ribeirão Preto e que dispõe sobre os institutos jurídico-tributários incidentes na relação entre a Administração Fazendária e o sujeito passivo nos permite formular considerações preliminares essenciais ao desenvolvimento do estudo macro em andamento, conforme enunciado na introdução deste *paper*. Por certo, para investigar se é possível considerar como elevado o volume do contencioso tributário, tanto administrativo quanto judicial, no Município de Ribeirão Preto, e, ainda, se é possível afirmar que a estrutura e a *praxis* da sua administração fazendária influenciam o volume do contencioso tributário local, algumas questões evidenciadas na análise aqui desenvolvida deverão ser objeto de destacada atenção.

Em primeiro lugar, em relação à estrutura administrativa da cobrança do crédito tributário, nota-se a ocorrência de equívocos na distribuição das funções correspondentes aos órgãos. Isto porque, como visto, a Divisão de Dívida Ativa está subordinada ao Departamento de Tributos Imobiliários, porém tem a atribuição legal de inscrever e

1.532/2003; Lei Complementar nº 1.583/2003; Lei Complementar nº 1.747/2004; Lei Complementar nº 1.775/2004.

³²MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO. Lei Complementar nº 1.213, de 02 de maio de 2001. Cria o Programa de Recuperação Fiscal e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Ribeirão Preto. Ribeirão Preto, 02 mai. 2001.

controlar a dívida ativa de todos os créditos devidos ao Município de Ribeirão Preto, sejam eles decorrentes dos tributos imobiliários ou dos demais tributos, incluindo, também, a inscrição dos créditos não tributários. A meu ver, o arranjo estrutural da inscrição em dívida ativa de todos os créditos devidos ao Município não poderia estar hierarquicamente subordinado a um departamento cujo objeto de atuação tem a natureza de apenas uma das categorias dos créditos a serem inscritos, sendo necessário investigar se tal circunstância impacta nos quesitos de especialidade e eficiência da atuação do órgão.

Ainda em relação à dívida ativa, tem-se que a natureza da atividade de inscrição dos créditos devidos em dívida ativa é eminentemente jurídica, tendo em vista que este ato consiste no controle de legalidade do procedimento administrativo fiscal ocorrido, desde o surgimento da obrigação tributária até o transcurso *in albis* do prazo para pagamento, com o encaminhamento do feito para tal inscrição e posterior cobrança. Desta forma, compreendo que a atividade de inscrição dos créditos devidos à Administração Pública em dívida ativa é de atribuição privativa da Procuradoria-Geral, sendo o caso de se investigar as decorrências de tal usurpação de atribuição e, eventualmente, a necessidade de alteração da legislação pertinente para deslocamento da referida atribuição ao órgão competente, em razão do princípio da eficiência.

Também neste objeto de divisão de atribuições, nota-se a existência equivocada da previsão de cobrança judicial dos créditos pela Divisão de Atendimento e Cobrança, órgão pertencente à Secretaria Municipal da Fazenda. Como é cediço, a representação jurídica do Município, seja ela judicial ou extrajudicial, é de atribuição privativa da Procuradoria-Geral, sendo indevida a previsão de cobrança judicial dos créditos devidos por qualquer outro órgão da estrutura administrativa. Neste caso, faz-se necessário apurar se a previsão em duplicidade tal atribuição, visto que também conferida à Procuradoria-Geral do Município, no inciso XVIII do artigo 17 (LC nº 3.062/2021), causa conflito de atribuição entre os órgãos e/ou ineficiência na atuação da Administração Pública na cobrança judicial dos créditos tributários.

Noutro norte, em relação aos institutos jurídico-tributários aplicáveis na relação entre a administração fazendária e o sujeito passivo da obrigação tributária, vislumbro questões que demandam aprofundada investigação no curso do estudo que está sendo desenvolvido, quais sejam: a ausência de previsão legal específica para aplicação de importantes institutos como a transação tributária e o *cooperative compliance*; a inexistência de um conselho administrativo paritário para julgamento das reclamações e dos recursos no

processo administrativo tributário; e, ainda, o uso recorrente e periódico de programas de regularização fiscal, por meio de parcelamentos especiais, com análise de eventuais impactos na arrecadação, a partir de uma “inadimplência programada” pelo sujeito passivo.

Desta forma, o presente *paper* cumpre o seu objetivo principal de realizar um diagnóstico da estrutura administrativa e dos institutos jurídico-tributários previstos na legislação do Município de Ribeirão Preto, no que concerne às atividades de lançamento, fiscalização e cobrança extrajudicial e judicial dos créditos tributários, apresentando, ao final, considerações preliminares visando contribuir com o desenvolvimento da pesquisa macro em andamento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Diário Oficial da União, Brasília, 27 out. 1966.

BRASIL. Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 22 set. 1980.

BRASIL. Lei nº 13.015, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, 16 mar. 2015.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Produto Interno Bruto dos Municípios. 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?t=pib-por-municipio&c=3543402>. Acesso em: 20 abr. 2024.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Fundamentos da Metodologia Científica. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO. Lei Complementar nº 1.213, de 02 de maio de 2001. Cria o Programa de Recuperação Fiscal e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Ribeirão Preto. Ribeirão Preto, 02 mai. 2001.

MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO. Lei Complementar nº 3.062, de 28 de abril de 2021. Dispõe sobre a organização administrativa e reorganização do quadro de pessoal da Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Ribeirão Preto. Ribeirão Preto, 28 abr. 2021.

MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO. Lei Ordinária nº 2.415, de 21 de dezembro de 1970. Dispõe sobre o sistema tributário do Município e dá outras providências. Código Tributário do Município de Ribeirão Preto. Diário Oficial do Município de Ribeirão Preto. Ribeirão Preto, 21 dez. 1970.

MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO. Receita arrecadada: exercício de 2023. Ribeirão Preto. 2024. Disponível em: <https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/portal/pdf/fazenda377202402.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2024.

PAULSEN, Leandro. Curso de Direito Tributário Completo. 13. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.