



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 33057/18
ASSUNTO: RELATÓRIO DE MONITORAMENTO
ENTIDADE: PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
INTERESSADO: PAULO SERGIO ROSSO, PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, SANDRO MARCELO KOZIKOSKI
RELATOR: CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 1766/19 - Tribunal Pleno

Relatório de Monitoramento. Aprimoramento dos mecanismos de recebimento da dívida ativa pela Procuradoria-Geral do Estado, no tocante a sua responsabilidade. Aprovação.

I. RELATÓRIO

Tratam os autos de monitoramento instaurado em cumprimento ao item II, (1), (a), do Acórdão de Parecer Prévio nº 548/17 – Tribunal Pleno:

II – PUBLICADO O ACÓRDÃO DE PARECER PRÉVIO, encaminhem-se os autos à Diretoria de Protocolo para:

(1) Abertura de processos de monitoramento, de que trata o art. 259 do Regimento Interno, logo após a publicação desta decisão, independentemente de seu trânsito em julgado:

(a) com instrução a cargo da 4ª Inspeção de Controle Externo, para acompanhamento do cumprimento, pela Procuradoria Geral do Estado, das seguintes

determinações que ora lhe são impostas:

(a.1) Aprimore os mecanismos de recebimento de dívidas inscritas e estabeleça estratégias dirigidas à melhoria dos índices de recuperação de valores inscritos em dívida ativa, inclusive, com relação à previsão de meta de arrecadação;

(a.2) Especifique, com fundamento no art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal, no prazo previsto no art. 8º da mesma lei, as medidas de combate à evasão e à sonegação, a quantidade e valores de ações ajuizadas para a cobrança da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

dívida ativa, bem como a evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

O presente monitoramento, com instrução pela 4ª Inspeção de Controle Externo, tem por base as determinações 19 e 20 do Acórdão de Parecer Prévio nº 548/17 – Tribunal Pleno:

DETERMINAÇÕES

(...)

19. À Procuradoria Geral do Estado, para que aprimore os mecanismos de recebimento de dívidas inscritas e estabeleça estratégias dirigidas à melhoria dos índices de recuperação de valores inscritos em dívida ativa, inclusive, com relação à previsão de meta de arrecadação;

20. À Procuradoria Geral do Estado, para que especifique, com fundamento no art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal, no prazo previsto no art. 8º da mesma lei, as medidas de combate à evasão e à sonegação, a quantidade e valores de ações ajuizadas para a cobrança da dívida ativa, bem como a evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

Instaurado o presente monitoramento, encaminhei os autos à Diretoria de Protocolo para intimar a Procuradoria-Geral do Estado – PGE e o senhor Paulo Sérgio Rosso, a fim de que apresentassem informações e esclarecimentos quanto ao cumprimento das determinações (peça 5).

Os interessados supracitados encaminharam manifestação da Procuradora-Chefe da Coordenadoria de Assuntos Fiscais (peça 10), que aduziu o seguinte:

a) Baixa efetividade da arrecadação dos créditos inscritos em dívida ativa

Destacou, inicialmente, que o problema referente à baixa efetividade da arrecadação da dívida ativa é uma realidade de todos os entes federados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Na sequência, ressaltou as dificuldades existentes no processo de execução fiscal, sendo: **i)** morosidade do Poder Judiciário e entraves de ordem administrativa que retardam a cobrança judicial; **ii)** transtorno em firmar convênios com órgãos estaduais e federais que auxiliem na localização administrativa dos bens dos devedores de dívida ativa; e **iii)** ausência de patrimônio registrado no nome das empresas devedoras e de seus administradores.

Informou que tramitam aproximadamente 206.743 (duzentos e seis mil, setecentos e quarenta e três) executivos fiscais em todas as comarcas do Estado do Paraná, cobrando um montante de R\$ 34,9 bilhões e novecentos milhões de reais.

Por fim, arguiu que o grande entrave das execuções fiscais é o encerramento irregular das empresas e a ausência de bens em nome dos devedores.

b) Aprimoramento dos mecanismos de recebimento de dívidas inscritas e o estabelecimento de estratégias dirigidas à melhoria dos índices de recuperação de valores inscritos em dívida ativa, inclusive, com relação à previsão de meta de arrecadação

Informou as seguintes estratégias utilizadas para maximizar a recuperação do crédito público:

- a) Aprovação da Lei n° 18.879/16 cujo escopo foi majorar o limite de ajuizamento para os créditos relativos ao ICMS para R\$ 35 mil reais. Arguindo que tal medida **i)** reduziu o volume de ajuizamentos, auxiliando na redução do estoque de processos do Poder Judiciário; e **ii)** aumentou a possibilidade de enviar mais títulos (certidões de dívida ativa) ao protesto extrajudicial, mostrando-se uma forma de cobrança barata e eficiente.
- b) Aprovação da Lei n° 18.919/16 que **i)** autorizou os procuradores do Estado a celebrarem composições em execuções fiscais com base em penhora de faturamento, desde que o devedor não tenha capacidade de firmar o parcelamento ordinário das dívidas ativas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ajuizadas e não tenha bens suficientes para oferecer em garantia do débito; e ii) assegurou aos cofres públicos o pagamento mensal do imposto declarado pelo devedor a partir da homologação da composição.

c) Emissão do Decreto nº 3.864/16 que regulamentou a Lei nº 18.468/16 (Devedores Contumazes¹) sendo criado o regime especial de controle, fiscalização e pagamento para os contribuintes contumazes.

d) Aprimoramento do sistema de gestão de processos judiciais, que passou por uma transformação na medida em que se iniciam de forma eletrônica ou são digitalizados pelo Tribunal de Justiça ou pela PGE. Assim, com este novo panorama, os executivos fiscais estão sendo agrupados e geridos tomando por base o mesmo devedor e o valor consolidado, conseqüentemente, reduzindo a quantidade de processos judiciais.

e) Por fim, informou que os seguintes projetos estão em desenvolvimento: i) criação do núcleo integrado de grandes devedores; e ii) atualização do manual de execução fiscal.

c) Especificação, com fundamento no art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal, no prazo previsto no art. 8º da mesma Lei, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, como a evolução dos créditos passíveis de cobrança administrativa

Referente ao item em tela, informou i) algumas ações movidas pela PGE; ii) a quantidade e valores das ações ajuizadas para a cobrança da dívida

¹ Art. 19. O art. 52 da Lei nº 11.580, de 1996, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 52. (...)

§ 1º Considera-se devedor contumaz o contribuinte que:

I - considerando cada estabelecimento, deixar de recolher o ICMS declarado em Guia de Informação e Apuração do ICMS – GIA/ICMS, Guia Nacional de Informação e Apuração do ICMS Substituição Tributária – GIA-ST ou apurado por meio da Escrituração Fiscal Digital - EFD, no todo ou em parte, relativo a oito períodos de apuração do imposto, consecutivos ou não, nos doze meses anteriores, podendo a quantidade de períodos ser alterada a critério do Poder Executivo; ou

II - considerando todos os estabelecimentos da empresa, tiver créditos tributários inscritos em dívida ativa em valor superior a:

a) 30% (trinta por cento) do patrimônio da empresa; ou

b) 30% (trinta por cento) do faturamento anual declarado em GIA/ICMS, em GIA-ST ou em EFD”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ativa; e **iii**) a quantidade e valores das certidões de dívida ativa em cobrança administrativa encaminhadas ao protesto e o seu resultado antes e depois do protesto, referente ao exercício de 2016.

Na sequência, arguiu que a cobrança da dívida ativa por meio do protesto extrajudicial tem se mostrado mais eficiente, célere e barato que a cobrança judicial.

Por fim, frisou que a PGE faz a cobrança da dívida ativa judicial e extrajudicial, por sua vez a Secretaria de Estado da Fazenda é o órgão competente pela gestão da dívida ativa administrativa, conforme a Lei nº 8.485/87.

A 4ª ICE, analisando a manifestação supracitada, concluiu que as determinações do presente monitoramento foram atendidas parcialmente, pois (peça 13):

- ✓ As medidas apresentadas visando aprimorar os mecanismos de recebimento de dívidas inscritas e estabelecer estratégias dirigidas à melhoria dos índices de recuperação de valores inscritos em dívida ativa, inclusive, com relação à previsão de meta de arrecadação, **não se mostraram efetivas**, já que o índice de recuperação de valores de créditos da dívida ativa regrediu de 2,06% em 2016 para 1,90% em 2017.
- ✓ Ausência de demonstração de quais medidas de combate à evasão e à sonegação fiscal teriam sido adotadas e implantadas pela PGE;
- ✓ Ausência de demonstração da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

Por fim, sugeriu o apensamento destes autos ao Processo nº 314.619/18, que versa sobre a Prestação de Contas do Governador referente ao exercício financeiro de 2017, uma vez que as determinações deste monitoramento foram objeto de análise naqueles autos.

No entanto, indeferi a sugestão de apensamento dos autos, pois o presente monitoramento foi instaurado com a finalidade específica de acompanhar o cumprimento das determinações impostas à PGE, e concedi aos interessados nova oportunidade para manifestação (peça 14).

A PGE, representada pelo senhor Sandro Marcelo Kozikoski, Procurador-Geral, informou que propôs a celebração de Termo de Cooperação Técnica com o Ministério Público do Estado do Paraná, a Secretaria de Estado da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Fazenda – SEFA e a Secretaria de Estado da Segurança Pública – SESP, anexado à peça 22, com a finalidade de otimizar a arrecadação, com foco em “grandes devedores” ou “devedores contumazes”, agindo, inclusive, preventivamente.

Destacou que o ajuste supracitado “*dará origem ao Comitê Interinstitucional de Recuperação de Ativos – CIRA-PR e terá por objeto a proposição de medidas administrativas e judiciais, para o aprimoramento das ações e busca na efetividade da recuperação de ativos financeiros e materiais de titularidade do Estado do Paraná, de acordo com o Plano de Trabalho que o acompanha*” (peça 20, fl. 2).

Encaminhou, ainda, manifestação da Coordenadoria de Assuntos Fiscais – CAF/PGE (peça 21), que é o órgão interno da PGE responsável pelo aprimoramento dos meios aplicados na cobrança judicial e no protesto extrajudicial da dívida ativa, alegando:

1) Quanto à diminuição do índice de recuperação de créditos da dívida ativa de 2,06% em 2016 para 1,90% em 2017

1.1) A gestão da dívida ativa é competência da Secretaria de Estado da Fazenda, nos termos da Lei nº 8.485/87, sendo atribuição da PGE a cobrança judicial e mediante protesto extrajudicial.

1.2) A PGE não participa da elaboração da previsão da meta de arrecadação, que é apresentada pela Secretaria de Estado da Fazenda.

1.3) Não existe uma previsão de meta de recuperação da dívida ativa ajuizada e protestada.

1.4) A redução do percentual não significa que os mecanismos foram ineficientes, pois para o cálculo foi utilizado o estoque da dívida ativa que aumentou no exercício de 2017.

1.5) A influência dos fatores externos, tais como: a crise econômica e reabertura do prazo para adesão ao Programa de Parcelamento Incentivado – PPI do ICMS.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2) Quanto à ausência de demonstração de quais medidas de combate à evasão e à sonegação fiscal teriam sido adotadas pela PGE

2.1) Registra que a atuação da PGE para o combate à evasão e à sonegação fiscal se demonstra por meio de medidas judiciais e comunicação aos demais órgãos competentes, tais como: Ministério Público Estadual, Federal e Receita Federal do Brasil.

2.2) Com a finalidade de apresentar demandas judiciais robustas firmou convênios com várias instituições, tais como: Junta Comercial do Estado do Paraná – JUCEPAR, Associação dos Registradores do Estado de São Paulo, Registradores do Estado do Paraná e Central Notarial de Serviços Eletrônicos Compartilhados.

2.3) Criação do Grupo Estratégico de Recuperação de Ativos Relevantes, implementado com a edição do Decreto nº 7.435/17, que representa a união de esforços entre PGE, Secretaria de Estado da Fazenda e Coordenação da Receita do Estado buscando o aprimoramento das ações em busca da efetividade na recuperação de ativos relevantes.

3) Quanto à ausência de demonstração da evolução do montante dos créditos tributários passivos de cobrança administrativa

3.1) Conforme manifestação anterior (peça 10), reiterou que gestão da dívida ativa estadual é realizada pela Secretaria de Estado da Fazenda, nos termos da Lei nº 8.485/87, sendo competência da PGE a cobrança judicial e extrajudicial mediante protesto.

A 4ª ICE concluiu que (peça 24) **i)** a PGE tem desempenhado suas competências acerca do tema objeto deste monitoramento de maneira satisfatória, sendo desproporcional e não plausível exigir apenas da PGE a melhoria dos índices de recuperação de créditos inscritos em dívida ativa; e **ii)** o presente monitoramento, envolvendo apenas a PGE, não se mostra suficiente para aferir os reais motivos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pelos quais o índice de recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa tem regredido a cada ano.

Assim, entendeu “*que o adequado atendimento dos itens objeto deste monitoramento seria alcançado por meio de auditoria específica que abrangesse a inscrição, os controles e à cobrança da Dívida Ativa, **englobando a fiscalização todos órgãos envolvidos na inscrição, contabilização, cobrança extrajudicial e judicial**, suas competências e respectivas responsabilidades conforme áreas de atuação*” (peça 24, fl. 9).

O Ministério Público de Contas corroborou o entendimento da 4ª ICE, opinando pela realização de auditoria específica e que abarque todas as etapas da recuperação de dívidas, bem como no combate à evasão e à sonegação, englobando a fiscalização todos órgãos envolvidos da administração direta e indireta do Estado do Paraná (peça 26).

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

O presente monitoramento tem por base as determinações 19 e 20 do Acórdão de Parecer Prévio nº 548/17 – Tribunal Pleno:

DETERMINAÇÕES

(...)

19. À Procuradoria Geral do Estado, para que aprimore os mecanismos de recebimento de dívidas inscritas e estabeleça estratégias dirigidas à melhoria dos índices de recuperação de valores inscritos em dívida ativa, inclusive, com relação à previsão de meta de arrecadação;

20. À Procuradoria Geral do Estado, para que especifique, com fundamento no art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal, no prazo previsto no art. 8º da mesma lei, as medidas de combate à evasão e à sonegação, a quantidade e valores de ações ajuizadas para a cobrança da dívida ativa, bem como a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

No entanto, como bem observado pela 4ª Inspeção de Controle Externo (peça 24), a gestão da dívida ativa do Estado é fragmentada, não sendo atribuição exclusiva da Procuradoria-Geral do Estado – PGE, conforme estabelecia a Lei nº 8.485/87, vigente até 3/5/2019:

SEÇÃO V

DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Art. 20. O âmbito de ação da Procuradoria Geral do Estado compreende: a representação judicial e extrajudicial do Estado do Paraná; o exercício das funções de consultoria jurídica da administração direta e indireta do Poder Executivo do Estado e para os Municípios do Estado; **a cobrança judicial da dívida ativa do Estado**; outras atividades correlatas.

(...)

SEÇÃO II

DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA

Art. 26. O âmbito de ação da Secretaria de Estado da Fazenda compreende: a análise e a avaliação permanente da economia do Estado; a formulação e execução da política e da administração tributária, econômica, fiscal e financeira do Estado; as medidas de controle interno e a coordenação das providências exigidas pelo controle externo da administração pública; os estudos e pesquisas para previsão da receita, bem como as providências executivas para a obtenção de recursos financeiros de origem tributária e outros; a contabilidade geral e administração dos recursos financeiros do Estado; **a inscrição e cobrança da dívida ativa**; a orientação dos contribuintes; o aperfeiçoamento da legislação tributária estadual; a auditoria financeira, a análise e o controle de custos na administração direta; a análise da viabilidade de fundos especiais, o controle e a fiscalização da sua gestão; a defesa dos capitais do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Estado; o controle dos investimentos públicos e de capacidade de endividamento do Governo; a execução do Orçamento do Estado pelo desembolso programado dos recursos financeiros alocados aos órgãos governamentais; outras atividades correlatas. (Grifei)

Ademais, a PGE atendeu a determinação 19 do Acórdão de Parecer Prévio nº 548/17 – Tribunal Pleno², no tocante a sua responsabilidade, pois aprimorou os mecanismos de recebimento da dívida ativa judicial e mediante protesto extrajudicial, uma vez que os interessados informaram a adoção de diversas medidas (peças 10 e 20 a 22), tais como:

- a) Aprovação da Lei nº 18.879/16 cujo escopo foi majorar o limite de ajuizamento para os créditos relativos ao ICMS para R\$ 35 mil reais, reduzindo o volume de ajuizamento e aumentando a possibilidade de enviar mais títulos ao protesto extrajudicial, mostrando-se uma forma de cobrança barata e eficiente.
- b) Aprovação da Lei nº 18.919/16 que **i)** autorizou os procuradores do Estado a celebrarem composições em execuções fiscais com base em penhora de faturamento; e **ii)** assegurou aos cofres públicos o pagamento mensal do imposto declarado pelo devedor a partir da homologação da composição.
- c) Emissão do Decreto nº 3.864/16 que regulamentou a Lei nº 18.468/16 sendo criado o regime especial de controle, fiscalização e pagamento para os contribuintes contumazes.
- d) Aprimoramento do sistema de gestão de processos judiciais, sendo os executivos fiscais agrupados e geridos tomando por base o mesmo devedor e o valor consolidado, consequentemente, reduzindo a quantidade de processos judiciais.
- e) Convênios firmados com: a Junta Comercial do Estado do Paraná – JUCEPAR, a Associação dos Registradores do Estado de

² 19. À Procuradoria Geral do Estado, para que aprimore os mecanismos de recebimento de dívidas inscritas e estabeleça estratégias dirigidas à melhoria dos índices de recuperação de valores inscritos em dívida ativa, inclusive, com relação à previsão de meta de arrecadação;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

São Paulo, os Registradores do Estado do Paraná e a Central Notarial de Serviços Eletrônicos Compartilhados.

f) Criação do Grupo Estratégico de Recuperação de Ativos Relevantes, implementado com a edição do Decreto nº 7.435/17, representando a união de esforços entre PGE, Secretaria de Estado da Fazenda e Coordenação da Receita do Estado.

Por fim, conforme manifestação da 4ª ICE (peça 24), a quantidade e valores das ações ajuizadas para a cobrança da dívida ativa foram informadas nas Contas do Governador do exercício de 2017 (Processo nº 314.618/18, peça 23):

Atualmente, tramitam aproximadamente 206.000 (duzentos e seis mil) executivos fiscais físicos e eletrônicos em todas as comarcas do Estado do Paraná, cobrando um montante de R\$35 bilhões e quinhentos e cinco milhões de reais, conforme demonstrativo abaixo:

TIPO DO DEVEDOR	QUANTIDADE	VALOR
INSCRITOS NO CAD/ICMS	137.612	R\$ 29.933.777.282,78
NÃO INSCRITOS NO CAD /ICMS	68.590	R\$5.572.084.834,34
TOTAL	206.202	R\$ 35.505.862.117,12

Fonte: SIPRO

Quanto à realização de auditoria específica abrangendo a inscrição, os controles e a cobrança da Dívida Ativa, englobando todos os órgãos envolvidos no processo, sugerida pela 4ª ICE e MPC, encaminho os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para avaliar a possibilidade de inclusão no Plano Anual de Fiscalização deste Tribunal, conforme art. 260, *caput*, do Regimento Interno³.

III. VOTO

Diante do exposto, **VOTO** pela aprovação do Relatório de Monitoramento, pois a Procuradoria-Geral do Estado atendeu as determinações do

³ Art. 260. As auditorias, inspeções e monitoramentos obedecerão ao Plano Anual de Fiscalização coordenado pela Coordenadoria-Geral de Fiscalização, encaminhado pelo Presidente e aprovado pelo Tribunal Pleno.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Acórdão de Parecer Prévio nº 548/17 – Tribunal Pleno, no tocante a sua responsabilidade.

Transitada em julgado a decisão, encaminhem-se os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para avaliar a possibilidade de inclusão de auditoria específica abrangendo a inscrição, os controles e a cobrança da dívida ativa do Estado no Plano Anual de Fiscalização deste Tribunal e, após, com fundamento no art. 398, § 1º do Regimento Interno, determino o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivo.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

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

I – Aprovar o Relatório de Monitoramento, pois a Procuradoria-Geral do Estado atendeu as determinações do Acórdão de Parecer Prévio nº 548/17 – Tribunal Pleno, no tocante a sua responsabilidade;

II – determinar o encaminhamento dos autos, após o trânsito em julgado da decisão, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para avaliar a possibilidade de inclusão de auditoria específica abrangendo a inscrição, os controles e a cobrança da dívida ativa do Estado no Plano Anual de Fiscalização deste Tribunal e, após, com fundamento no art. 398, § 1º do Regimento Interno, determinar o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

Sala das Sessões, 26 de junho de 2019 - Sessão nº 21.

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA

Presidente