



PARECER Nº00442/2016-PRCON/PGDF

PROCESSO Nº: 020-000776/2016

INTERESSADO(A): Procuradoria-Geral do Distrito Federal

ASSUNTO: Alcance dos arts. 1º, 4º e 5º da Lei Complementar distrital nº 904/2015

DIREITO FINANCEIRO – DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA E NÃO TRIBUTÁRIA – LEI COMPLEMENTAR Nº 904/2015 – DISPENSA DE AJUIZAMENTO DE EXECUÇÃO FISCAL, VEDAÇÃO À INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA E CANCELAMENTO DE CRÉDITOS DE BAIXA EXPRESSÃO ECONÔMICA – INTERPRETAÇÃO – VIGÊNCIA E EFICÁCIA – ALCANCE NORMATIVO.

1. O art. 1º da Lei Complementar distrital nº 904/2015 (LC 904/2015) estabeleceu autorização para não ajuizamento de execuções fiscais visando a cobrança de créditos tributários e não tributários inferiores a determinados valores, ressalvando, porém, a **excepcional conveniência** de a PGDF fazê-lo.

2. A mesma lei complementar, em seu art. 4º, vedou, a **partir de 26-06-2016**, a inscrição de créditos tributários e não tributários cujo valor consolidado, por devedor, seja inferior a R\$350,00, reajustáveis anualmente, na forma da legislação de regência.

3. Em 29-12-2015, data da publicação da citada lei complementar, **deixaram de existir** os débitos inscritos em dívida ativa, consolidados por devedor, cujo valor atualizado fosse, naquela data, inferior a R\$350,00 (art. 5º da LC 904/2015).

4. Os arts. 1º, 4º e 5º da LC 904/2015 alcançam **apenas** o universo de obrigações passíveis de enquadramento no conjunto normativo composto pelos arts. 2º da Lei nº 6.830/80 e 39, §2º, da Lei nº 4.320/64.

5. Com relação às **obrigações não tributárias**, a jurisprudência do STJ – intérprete último dos citados preceitos federais – consolidou-se no sentido de que:

a) não são passíveis de inscrição em dívida ativa os valores referentes a ilícitos extracontratuais que tenham por fundamento exclusivamente o direito privado, sem ato firmado pelo devedor reconhecendo a obrigação; e

b) podem e devem ser inscritos em dívida ativa, após contraditório e a ampla defesa, as obrigações que não se enquadrem na referida categoria, como, por exemplo, os valores decorrentes de ilícitos administrativos cometidos por servidores públicos ou por pessoas físicas ou jurídicas vinculadas ao ente público em razão de ato ou negócio jurídico, sempre que houver disciplina legal específica

Parecer **APROVADO** pelo Exmo. Sr.

Procurador-Geral do DF, em 07/07/2016 e
pelo Exmo. Sr. Governador do DF, em _____/20____

| | |
|-------------|----------------|
| Folha nº | 14 |
| Processo nº | 020000776/2016 |
| Rubrica: | Telesma |
| Matrícula: | 43182-6 |



acerca da inscrição, pois nesses casos há relação jurídica entre o causador do dano e o Estado que preexiste ao próprio dano causado.

6. Destarte, como os arts. 1º, 4º e 5º, da LC 904/2015, só alcançam os valores passíveis de inscrição em dívida ativa e cobrança por execução fiscal, é correto afirmar que não se incluem no seu âmbito normativo as **obrigações não tributárias** que o ente público considere existentes exclusivamente com base no direito privado, não reconhecidas pelo devedor.

7. Não se incluem também no comando dos arts. 1º, 4º e 5º da LC nº 904/2015, as decisões do TCDF de que resulte imputação de débito ou cominação de multa.

1. RELATÓRIO

A partir de solicitação da Procuradora-Geral Adjunta para Assuntos do Contencioso, Úrsula Ribeiro de Figueiredo Teixeira, vem a exame desta Procuradoria Especial da Atividade Consultiva (PRCON) processo administrativo em que se investiga o alcance de alguns preceitos da Lei Complementar Distrital nº 904/2015 (LC 904/2015), que dispõe sobre a racionalização do ajuizamento de execuções fiscais, regula a inscrição e a cobrança da dívida ativa do Distrito Federal e dá outras providências, como subsídio parcial para a formação de convicção desta Casa acerca da adoção de Orientação Jurídica Estratégica (OJE) no âmbito de sua atuação contenciosa.

Às fls. 3-11, consta estudo preliminar realizado pela Assessoria da PRCON/PGDF, que, em formato descritivo e sem pretensão conclusiva, apresentou o quadro normativo distrital sobre o tema em questão, bem como exemplos de regimes adotados por outros entes federados.

Às fls. 12 e 12-v, a Procuradora-Geral Adjunta para Assuntos do Contencioso, Dra. Úrsula Ribeiro de Figueiredo Teixeira, requisita a elaboração de parecer acerca do alcance dos preceitos dos arts. 1º, 4º e 5º da LC 904/2015, que

| | |
|-------------|------------------|
| Folha n° | 15 |
| Processo n° | 02000010776/2016 |
| Rubrica: | Alma |
| Matrícula: | 43182-6 |



tratam, respectivamente, da dispensa de ajuizamento de execução fiscal, da vedação à inscrição em dívida ativa e do cancelamento de débitos inscritos.

O processo veio distribuído ao subscritor para emissão de parecer, com pedido de preferência.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Os arts. 1º, 4º e 5º da LC 904/2015

| | |
|-------------|-------------------------|
| Folha n° | 16 |
| Processo n° | 020000776/2016 |
| Rubrica: | elma Matrícula: 43182-6 |

O objeto central da consulta é identificar o universo de créditos não tributários alcançados pelos arts. 1º, 4º e 5º da LC 904/2015, ou, quando menos, o conjunto de obrigações que estão fora de seus raios normativos. Logo, antes de qualquer outra abordagem, é mister conferir a redação dos aludidos preceitos, sem nenhuma consideração, por ora, acerca de sua relação com outras normas vigentes.

O art. 1º da referida lei complementar reza que:

Art. 1º Fica **dispensado o ajuizamento** de execução fiscal para a cobrança dos **créditos tributários e não tributários, inscritos em dívida ativa** do Distrito Federal, cujos valores consolidados, por devedor, sejam iguais ou inferiores aos seguintes valores:

I – R\$ 15.000,00, reajustáveis anualmente conforme os parâmetros do art. 1º da Lei Complementar nº 435, de 27 de dezembro de 2001, na hipótese de **crédito tributário referente ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS**;

II – R\$5.000,00, reajustáveis anualmente conforme os parâmetros do art. 1º da Lei Complementar nº 435, de 2001, para todos os **demais créditos tributários ou não tributários**.

§ 1º Entende-se por valor consolidado o somatório dos créditos tributários e não tributários, pendentes de pagamento, devidamente atualizados, incluídos juros moratórios, multas e demais acréscimos



legais, discriminados por Cadastro de Pessoa Física - CPF ou por raiz de Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ.

§ 2º A consolidação dos créditos tributários independe da condição de a pessoa física ou jurídica ser contribuinte ou responsável pelo cumprimento da obrigação tributária.

§ 3º Na hipótese de crédito tributário de ICMS, a consolidação deve ser feita em separado, de modo que o patamar do inciso I seja atendido exclusivamente em relação a créditos de ICMS.

§ 4º Os créditos mencionados neste artigo devem ser encaminhados para cobrança administrativa extrajudicial, em observância aos critérios de eficiência administrativa e economicidade.

§ 5º Os créditos tributários e não tributários mencionados nos incisos I e II podem, excepcionalmente, ser objeto de execução fiscal, mediante juízo de conveniência da Procuradoria-Geral do Distrito Federal.

Sobre a correta leitura da expressão "Fica dispensado" contida no preceito transcrito (se autorizativa ou absolutamente impositiva), cumpre adotar neste opinativo, *mutatis mutandis*, a inteligência normativa defendida no Parecer nº 193/2010-PROFIS/PGDF, exarado em torno do art. 12 da LC 781/2008, a conferir:

Dispensar é desobrigar; isentar ou eximir de uma obrigação¹. Logo, num cenário em que a regra é a obrigação de ajuizar da execução fiscal (princípio da indisponibilidade dos bens públicos)², a exceção é a dispensa, isto é, a eliminação da ajuizamento. Ou seja, do ponto de vista literal, a expressão "*Fica dispensado*", lançada no art. 12 da LC 781/2008, está bem mais próxima de facultar a não propositura do executivo fiscal do que de proibi-la. Todavia, é cediço que a interpretação gramatical não pode jamais ser utilizada isoladamente para conhecer o verdadeiro alcance de um texto normativo, pois já é antiga a lição de Savigny segundo a qual os métodos gramatical, lógico, sistemático e histórico ou teleológico não são classes de interpretação independentes e incomunicáveis entre si, mas

¹ Moderno Dicionário MICHAELIS da Língua Portuguesa. Editora Melhoramentos. Versão eletrônica. Disponível em <http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=dispensar>.

² É o princípio "segundo o qual a Administração Pública não pode dispor desse interesse geral nem renunciar poderes que a lei lhe dê para tal tutela, mesmo porque ela não é titular do interesse público, cujo titular é o Estado, que, por isso, mediante lei poderá autorizar a disponibilidade ou renúncia" (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 27.ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p.100).

| | |
|-------------|--------------------------------|
| Folha nº | 17 |
| Processo nº | 020000776/2016 |
| Rubrica: | <i>elma</i> Matrícula: 43182-6 |



verdadeiramente complementares, pois sua integração é indispensável para o êxito hermenêutico³.

Com efeito, a norma em exame pede também uma interpretação teleológica. Nesse rumo, é de se ver que, sob a ótica do interesse público, nunca existirá propriamente um poder (no sentido de discricionariedade absoluta), mas sim – e sempre – um *poder-dever* da Administração. Isso porque todo poder público tem caráter instrumental, isto é, existe e deve ser utilizado *para a consecução do interesse público*, já que *“as prerrogativas públicas não estão à disposição dos administradores para serem utilizadas conforme juízo de conveniência; as prerrogativas públicas devem ser utilizadas para a realização do fim público que justificou a outorga da competência administrativa”*⁴.

Sob essa ótica, toda atividade administrativa sujeita ao regime do direito público é tecnicamente uma função, assim considerado *“o poder de agir cujo exercício traduz verdadeiro dever jurídico e que só se legitima quando dirigido ao atingimento de finalidade que gerou sua atribuição ao agente”*⁵.

Daí uma questão: que interesse ou finalidade pública governou o legislador na edição do art. 12 da LC 781/2008, isto é, na dispensa do ajuizamento de execução fiscal até determinado valor? Resposta: a eficiência na administração dos recursos estatais, erguida a princípio constitucional (art. 37, *caput*, da CF). É que sempre que se detectar a possibilidade de os gastos com a cobrança judicial (considerando os custos materiais e humanos envolvidos) superarem o valor do próprio débito, surgirá o interesse público em não acionar a via do executivo fiscal. Exsurge, em casos tais, um dever de eficiência ou dever de economicidade⁶.

Nessa perspectiva, pela ótica da eficiência, a dispensa de execução fiscal, rompendo com a noção de simples *poder* atribuído ao Procurador-Geral, passa a ser um verdadeiro *poder-dever*, a marcar o não ajuizamento como instrumento de concretização daquele primado constitucional, em nome do interesse público. Dito de outra forma: em regra, o interesse público é o interesse de agir (propor a execução), fundado no princípio da indisponibilidade dos bens públicos. Entretanto, ponderando custos e benefícios, o legislador pode, como o fez no art. 12 da LC 781/2008, dar prevalência ao princípio constitucional da eficiência, caso em que o interesse público será a inação (não propor a execução).

³ Apud COELHO, Inocêncio Mártires. Interpretação constitucional. Porto Alegre: SAFE, 1997, p. 62.

⁴ FURTADO, Lucas Rocha. Curso de direito administrativo. Belo Horizonte: Forum 2007, p. 625.

⁵ SUNDFELD, Carlos Ari. Fundamentos de direito público. 2ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 157.

⁶ FURTADO, Lucas Rocha. Op. cit, p. 626.

| | |
|-------------|----------------|
| Folha n° | 18 |
| Processo n° | 020000776/2016 |
| Rubrica: | Elma |
| Matrícula: | 43182-6 |



Todavia, esse balanceamento feito *em tese* pelo legislador (indisponibilidade dos bens públicos *versus* eficiência), não chega ao ponto de eliminar, por completo, a possibilidade de, em grau excepcional, essa Procuradoria-Geral fazer outra ponderação de valores diante de um caso concreto. Deveras, pode esta Casa, *motivadamente e à luz de um juízo de proporcionalidade*, apontar a presença de particularidades que denotem ser estratégico, sob a ótica do interesse público, o ajuizamento. É difícil imaginar razões que justifiquem isso no contexto de débitos de diminuto valor, mas não se pode descartar *a priori* a hipótese.

Deveras, essas considerações em tudo se aplicam ao art. 1º da LC 904/2015, segundo o qual, dentro de uma pauta de valores (conforme a natureza da obrigação), deixa de ser obrigatório o ajuizamento dos créditos **inscritos em dívida ativa**, tanto tributários quanto não tributários.

A propósito, para não remanescesse a dúvida que brotava da redação da LC 781/2008, desta vez o legislador, de modo **expletivo**, fez questão de esclarecer a correta interpretação da expressão "Fica dispensado", a saber, o seu conteúdo meramente autorizativo. Sobre o ponto, o §5º do mesmo art. 1º da LC 904/2015 ressalva que "*Os créditos tributários e não tributários mencionados nos incisos I e II podem, excepcionalmente, ser objeto de execução fiscal, mediante juízo de conveniência da Procuradoria-Geral do Distrito Federal*".

Por seu turno, o art. 4º da LC nº 904/2015 dispõe que:

Art. 4º Não são inscritos em dívida ativa os créditos tributários ou não tributários cujo valor consolidado, por devedor, seja inferior a R\$350,00, reajustáveis anualmente, conforme os critérios previstos no art. 1º da Lei Complementar nº 435, de 2001.

Como se observa, este artigo alude aos créditos ainda **não inscritos em dívida ativa**, tanto os tributários quanto os não tributários, cuja inscrição não

| | |
|-------------|-----------------|
| Folha n° | 19 |
| Processo n° | 020000-776/2016 |
| Rubrica: | elme |
| Matrícula: | 43182-6 |



será mais possível a partir de 26-06-2016, centésimo octogésimo dia após a publicação da lei complementar, em atenção ao seu art. 12⁷.

Diferentemente do art. 1º, esse preceito não abriu simples autorização para não inscrever o crédito inferior ao piso nele referido. Se o verbo dispensar tem o sentido de não obrigar (logo facultar), a expressão “**Não são**” contém comando nitidamente impositivo, que, não excepcionado pelo próprio legislador em outro dispositivo da mesma lei, deve ser interpretado como norma de absoluta cogência, sem margem de discricionariedade (conveniência ou oportunidade) para a Secretaria de Fazenda, hoje ainda competente para a inscrição.

Por derradeiro, o art. 5º da LC 904/2015 estatui que:

Art. 5º Ficam **cancelados os créditos inscritos em dívida ativa**, consolidados por devedor, na forma do art. 1º, § 1º, cujo valor atualizado, na data de publicação desta Lei, seja inferior a R\$ 350,00, seja qual for a fase de cobrança e a data da sua constituição.

Esse dispositivo refere-se aos **créditos inscritos em dívida ativa** que não ultrapassem o teto mencionado no texto, sem diferenciação entre créditos tributários ou não, e tampouco entre ajuizados e não ajuizados.

Tal como o art. 4º, esse preceito não institui o cancelamento como regra passível de ser excepcionada pela Procuradoria em juízo de conveniência. A expressão “**Ficam cancelados**” é não apenas impositiva, mas também de eficácia plena e imediata, de modo que a partir da entrada em vigor do aludido diploma, deixaram de existir os débitos inscritos em dívida ativa, consolidados por devedor, cujo valor atualizado, na data de publicação da LC 904/2015, fossem inferiores a R\$350,00, independentemente de sua fase de cobrança e da data de sua constituição.

⁷ Art. 12. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos em relação ao art. 4º no prazo de 180 dias.

| | |
|-------------|----------------|
| Folha nº | 20 |
| Processo nº | 020000776/2016 |
| Subscritor | elma |
| Matrícula: | 43182-6 |



As providências posteriores de alimentação do sistema informatizado e de extinção de eventuais execuções em curso são meros efeitos reflexos daquela norma, que incidiu e produziu efeitos imediatamente em 29-12-2015, data da publicação da lei complementar.

2.2. Reflexos da LC 904/2015 sobre normas anteriores acerca da mesma matéria

A LC 904/2015 operou, em seu art. 13, revogação das **disposições em contrário**, em especial do art. 12 da LC 781/2008.

Todavia, diferentemente do art. 12 da LC 781/2008, que não tratava de dispensa de inscrição em dívida ativa – logo, não trouxera reflexo, nesse particular, sobre o Decreto nº 13.119/91⁸ –, a LC 904/2015 adentrou aquele tema em seu art. 4º, acima comentado, além de cuidar, em seu art. 1º, do ajuizamento de créditos inscritos com baixo valor e, em seu art. 5º, do cancelamento de débitos inscritos de pequena expressão econômica.

Por isso, com espeque no art. 2º, §1º, das Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei nº 4.657/42)⁹, é correto afirmar que o art. 13 da LC 904/2015, tanto ao revogar as “disposições em contrário” quanto ao regular inteiramente a mesma matéria, expulsou do ordenamento jurídico os arts. 1º, 2º e 3º do Decreto nº 13.119/91, claramente incompatíveis com os supervenientes preceitos legais. Todavia, especificamente em relação ao piso para inscrição de dívidas (art. 4º da LC 904/2015), não se deve ter por revogadas disposições em contrário **até 26-06-2016**, quando inicia a eficácia do referido preceito.

| | |
|-------------|-------------------------|
| Folha nº | 21 |
| Processo nº | 020000776/2015 |
| Rubrica: | elma Matrícula: 43182-6 |

⁸ Conferir, nesse sentido, o Parecer nº 193/2010-PROFIS/PGDF.

⁹ Art. 2º. Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue. § 1º. A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.



2.3. O conceito de dívida não tributária para os fins da LC 904/2015 e do alcance de seus arts. 1º, 4º e 5º

Por derradeiro, é imperioso desvendar a correta interpretação da LC 904/2015 na parte em que trata de dívida não tributária, de modo a que se possa compreender **que espécies de obrigações não estariam alcançadas** pelas normas que dispensam execução fiscal, vedam inscrição e cancelam débitos inscritos; e, *a contrario sensu*, quais estariam sob o raio normativo da recente lei.

Nesse particular, não se pode olvidar que é a Lei nº 6.830/80 (Lei de Execução Fiscal – LEF) que estabelece as obrigações que podem ser objeto de inscrição em dívida ativa e depois cobradas por meio de execução fiscal. E a LEF, em seus arts. 1º e 2º, estatui que:

Art. 1º - A execução judicial para cobrança da **Dívida Ativa** da União, dos Estados, do **Distrito Federal**, dos Municípios e respectivas autarquias será regida por esta Lei e, subsidiariamente, pelo Código de Processo Civil.

Art. 2º - Constitui **Dívida Ativa** da Fazenda Pública **aquela definida como tributária ou não tributária na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**, com as alterações posteriores, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

§ 1º - Qualquer valor, cuja cobrança seja atribuída por lei às entidades de que trata o artigo 1º, será considerado Dívida Ativa da Fazenda Pública.

De seu turno, a Lei nº 4.320/64, ao instituir o conceito de dívida não tributária, estabelece que:

Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias. (Redação dada pelo Decreto Lei nº 1.735, de 1979)

§ 1º - Os créditos de que trata este artigo, exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento, serão inscritos, na forma da legislação

| | |
|-------------|----------------|
| Folha nº | 22 |
| Processo nº | 020000776/2016 |
| Rubrica: | elms |
| Matrícula: | 43182-6 |



própria, como Dívida Ativa, em registro próprio, após apurada a sua liquidez e certeza, e a respectiva receita será escriturada a esse título. (Incluído pelo Decreto Lei nº 1.735, de 1979)

§ 2º - Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e **Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os** provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de sub-rogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais.

Logo, são passíveis de inscrição em dívida ativa os valores que se enquadrem no art. 39, §2º, da Lei nº 4.320/64, referido no art. 2º da Lei nº 6.830/80. Conseqüentemente, somente essas obrigações é que estariam abarcadas pelos arts. 1º, 4º e 5º da LC 904/2015, que cuidam da dispensa de ajuizamento, vedação à inscrição e cancelamento de inscrições em dívida ativa.

A consulta ora respondida foca especificamente na **dívida ativa não tributária**, referida na segunda parte do §2º do art. 39 da Lei nº 4.320/64. A correta interpretação desse trecho normativo é que definirá, portanto, **os limites materiais da Fazenda para inscrição de créditos não tributários em dívida ativa**, isto é, aquilo que pode vir a integrar título executivo extrajudicial (Certidão de Dívida Ativa – CDA), sem passar previamente pelo crivo do Poder Judiciário. Somente essas obrigações é que estão no raio normativo das referidas normas da LC 904/2015.

Nesse diapasão, veja-se que, no despacho em que formula a consulta, a ilustre Procuradora-Geral Adjunta para Assuntos de Contencioso faz remissão a entendimentos desta Casa no sentido de que *“existem créditos públicos, hipoteticamente passíveis de inscrição, que são objeto de apuração unilateral pelo Poder Público”*, como os de indenizações por danos ao erário, restituições e

| | |
|-------------|----------------|
| Folha nº | 23 |
| Processo nº | 020000776/2016 |
| Subscrito | elma |
| Matrícula: | 43182-6 |



reposições, na linha dos Pareceres n°s 601/2014-PROCAD, 353/2013-PROPES e 053/2014-PROFIS.

De fato, à época em que a função consultiva era exercida nas Procuradorias Especializadas, a Procuradoria Administrativa, no Parecer n° 601/2014-PROCAD/PGDF, do Procurador João Pedro Avelar Pires, fixou a compreensão de que, desde que garantido o devido processo legal, a Administração pode apurar o dano a ser ressarcido ao erário em razão de inadimplemento contratual, e, não havendo pagamento espontâneo, o valor deve ser inscrito em dívida ativa e cobrado em execução fiscal.

Por seu turno, a Procuradoria de Pessoal, no Parecer n° 353/2013-PROPES/PGDF, do Procurador Carlos Mário da Silva Velloso Filho, assentou que ressarcimentos/reposições aos cofres distritais, de valores de cursos pagos em favor de servidores que não os concluem, quando não haja acordo para desconto em folha, podem ser cobrados na via judicial por execução fiscal.

Desse entendimento não divergia a Procuradoria Fiscal, que, no Parecer n° 053/2014-PROFIS/PGDF, do Procurador Marcelo Lavocat Galvão, entendeu que, desde que se subsumam a uma das espécies de crédito não tributário previstas no §2° do art. 39 da Lei n° 4.320/64, valores apurado pelo Distrito Federal em procedimentos administrativos (exemplo: dinheiro depositado com erro em favor de particular) podem ser objeto de inscrição em dívida ativa e de cobrança por meio de execução fiscal, desde que ouvida previamente a parte interessada.

Todavia, os fundamentos e as conclusões dos aludidos pareceres **não podem ser lidos¹⁰ sem observância** dos limites que o Superior Tribunal de Justiça vem impondo à aplicação do art. 2° da LEF combinado com o art. 39, §2°, segunda parte, da Lei n° 4.320/64, haja vista que aquela Corte é órgão constitucionalmente habilitado a dar a última palavra em matéria de interpretação de leis federais.

¹⁰ Alguns, eventualmente, exigirão revisão parcial, a juízo desta Chefia e do Gabinete.

| | |
|-------------|----------------|
| Folha n° | 24 |
| Processo n° | 020000776/2016 |
| Subscrição | Teima |
| Matrícula: | 43182-6 |



Por isso, é mister registrar que, num dos precedentes mais referidos sobre o assunto, de 2002, a 1ª Turma do STJ, ao fundamento de que “*Os privilégios da Lei nº 6.830/80 só cabem nos casos em que a dívida ativa tiver natureza tributária (crédito que goza de proteção especial – arts. 183 a 193 do CTN) ou decorra de um ato ou de um contrato administrativo típico*”, decidiu que “*A dívida exequênda decorrente de **dano causado ao patrimônio do DNER por acidente automobilístico** não constitui dívida ativa a ensejar a aplicação do rito da Lei nº 6.830/80, visto que não se trata de débito tributário (art. 201, do CTN) ou não tributário (previsto em lei, regulamento ou contrato)*”¹¹.

No ano seguinte, a mesma 1ª Turma do STJ veio a confirmar esse viés limitador do poder-dever de inscrição em dívida ativa, desta feita com relação a **indébitos de benefícios previdenciários**, afirmando que “*Crédito proveniente de responsabilidade civil não reconhecida pelo suposto responsável não integra a chamada dívida ativa, nem autoriza execução fiscal. O Estado, em tal caso, deve exercer, contra o suposto responsável civil, ação condenatória, em que poderá obter o título executivo*”¹². Do voto condutor do julgado, do saudoso Ministro Humberto Gomes de Barros, colhem-se as seguintes razões de decidir:

O conceito de dívida ativa não tributária, a que se refere a Lei de Execuções Fiscais, envolve apenas os créditos certos e líquidos do Estado. Há créditos que, embora existam, carecem de certeza e liquidez necessárias ao aparelhamento de execução.

A dívida tributária já nasce certa e líquida, porque o ato estatal do lançamento, por força do ordenamento jurídico, incute no crédito esses dois atributos. **Alguns créditos não tributários – como os provenientes de multas – transformam-se em dívida ativa, após simples procedimento administrativo.** Nesses créditos, assim como nos tributários, a própria Administração cria o título executivo.

Isso não ocorre, entretanto, com os créditos oriundos de responsabilidade civil. Para que tais créditos se traduzam em títulos executivos, é necessário o acertamento capaz de superar

¹¹ REsp 362.160/RS, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, DJ 18/03/2002, p. 186.

¹² REsp 440.540/SC, Rel. Ministro HUMBERTO GOMES DE BARROS, 1ª Turma, DJ 01/12/2003.

| | |
|-------------|----------------|
| Folha n° | 25 |
| Processo n° | 020000776/2016 |
| Rubrica: | elma |
| Matricula: | 43182-6 |



discussões. Isso é conseguido mediante reconhecimento, transigência ou mediante processo judicial. **É que, nesses casos, a origem da dívida não é o exercício do poder de polícia, nem o contrato administrativo.**

No caso deste processo, **o crédito surgiu de uma suposta culpa no pagamento de benefício previdenciário indevido. O INSS, pretende ressarcir-se do dano sofrido com tal pagamento.** Como a suposta responsável não admite a culpa Civil, faz-se necessário o exercício de ação condenatória. Do processo resultante de tal ação, poderá resultar sentença capaz de funcionar como título executivo.

Não é, portanto, lícito ao INSS emitir, unilateralmente, título de dívida ativa, para cobrança de suposto crédito proveniente de responsabilidade civil.

Posteriormente, em 2009, no Recurso Especial nº 1100578/MS¹³, ao tempo em que confirmou a orientação anterior, a 1ª Turma do STJ firmou os limites para inscrição de **dívidas contratuais**, em voto condutor do Ministro Benedito Gonçalves, de onde se extrai a seguinte passagem:

A hipótese descrita nos autos - Termo de Adesão ao Programa de Urbanização e Promoção Humana em Favelas (fl. 11) - constitui forma de contrato de empréstimo e se amolda ao conceito de crédito não tributário previsto no § 2º da Lei 4.320/64 (contratos em geral), pois, **não pretende o ente público o questionamento das cláusulas do pacto, mas apenas o pagamento de todas as parcelas vencidas.** Assim, o título assinado pelo devedor e por duas testemunhas é certo, líquido e exigível, configurando o crédito.

Portanto, firmou-se naquela oportunidade o entendimento de que, desde que a dívida seja constituída por valores vencidos previstos em contrato subscrito pela parte devedora, não haverá óbice à sua inscrição em dívida ativa, após oportunizada à parte contratada o pagamento e a ampla defesa.

Na mesma época, a 2ª Turma do STJ, sob a relatoria do Ministro Mauro Campbell Marques, no REsp nº 800.405, procurando organizar melhor a forma de tratar a matéria, decidiu o que segue:

¹³ REsp 1100578/MS, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 15/09/2009, DJe 23/09/2009.

| | |
|-------------|----------------|
| Folha nº | 26 |
| Processo nº | 020000776/2016 |
| Subscrito | elma |
| Matrícula: | 43182-6 |



PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. EXECUÇÃO FISCAL. CDA. NULIDADE. REQUISITOS. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7 DO STJ. INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA DE SUPOSTO CRÉDITO ORIUNDO DE ILÍCITO CIVIL EXTRA CONTRATUAL APURADO ADMINISTRATIVAMENTE. IMPOSSIBILIDADE.

1. **A inscrição em dívida ativa não é forma de cobrança adequada para os créditos provenientes exclusivamente de ilícitos civis extracontratuais que não tenham sido previamente apurados pela via judicial.** Isto porque, em tais casos, não há certeza da existência de uma relação jurídica que vai ensejar o crédito, não havendo ainda débito decorrente de obrigação vencida e prevista em lei, regulamento ou contrato. Precedentes: REsp. Nº 441.099 - RS, Primeira Turma, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, julgado em 07 de outubro de 2003; REsp. Nº 362.160 - RS, Rel. Min. José Delgado, julgado em 05 de fevereiro de 2002.

2. **Afirmção que não agride os valores decorrentes de casos de ilícitos administrativos cometidos por servidores públicos como o alcance, a reposição e a indenização,** posto que sua inscrição em dívida ativa se submete a disciplina legal específica, com processo administrativo prévio, e nesses casos há uma relação jurídica entre o causador do dano e a administração pública (condição de servidor ou funcionário público) que preexiste ao próprio dano causado.

3. Hipótese em que a certidão de inscrição em dívida ativa trouxe como fundamento legal exclusivamente os arts. 159 e 1.518, do Código Civil de 1916 (art. 186, art. 927 e art. 942, do atual Código Civil), que tratam da reparação de danos por atos ilícitos civis extracontratuais, deixando de apontar os dispositivos normativos referentes ao alcance, à reposição ou à indenização. (...) ¹⁴.

O voto condutor desse julgado traz ricos subsídios para a sistematização dos fundamentos que hão que presidir a análise do poder-dever de constituir a CDA em cada caso concreto, a conferir:

Conforme consta dos autos, é cediço que podem ser cobrados créditos não tributários mediante inscrição em dívida ativa, contudo, o exame do contexto probatório pela instância de origem permitiu verificar a ausência de liquidez e certeza do crédito, mormente diante

¹⁴ AgRg no REsp 800.405/SC, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/12/2009, DJe 26/04/2011.

| | |
|-------------|-----------------------|
| Folha nº | 27 |
| Processo nº | 020000776/2016 |
| Rubrica: | elma Matricula 4382-6 |



da fundamentação legal da inscrição em dívida ativa que se deu **exclusivamente** com base nos arts. 159 e 1.518, do Código Civil de 1916 (art. 186, art. 927 e art. 942, do atual Código Civil). Ver fls. 9/11.

Como já asseverei, a inscrição em dívida ativa de valor decorrente de ilício **extracontratual** deve ser fundamentada em dispositivo legal ou normativo específico que não o art. 159 ou o art. 1.518, do Código Civil de 1916 (art. 186, art. 927 e art. 942, do atual Código Civil).

Essa afirmação não agride os valores decorrentes de casos de ilícitos administrativos cometidos por servidores públicos como o **alcance**, a **reposição** e a **indenização**, posto que sua inscrição em dívida ativa se submete a disciplina legal específica. Além disso, nesses casos há uma relação jurídica entre o causador do dano e a administração pública (condição de servidor ou funcionário público) que preexiste ao próprio dano causado, veja-se:

a) **reposição**: devolução feita ao erário, pelo servidor público, de determinado *quantum*, em razão de recebimento indevido (normalmente de remuneração ou proventos) ou de indenização indevida (art. 45, parágrafo único, e art. 46, da Lei n. 8.112/90);

b) **indenização**: reparação do dano causado pelo servidor público ao erário no exercício de suas funções (art. 46, da Lei n. 8.112/90);

c) **alcance**: diferença para menos apurada em um processo de tomada de contas entre os valores confiados a um funcionário público, ante o cargo por ele ocupado ou função pública por ele desempenhada, perante a Administração, em virtude de ter havido sua sonegação, extravio ou desvio (art. 214, §1º e art. 225, §1º, da Lei n. 1.711/52, e art. 1º, do Decreto-lei n. 3.415/41).

Em todos os casos citados acima, a inscrição em Dívida Ativa da União decorre da aplicação conjunta do art. 47, *caput* e parágrafo único, da Lei n. 8.112/90, *o/c* art. 39, §2º, da Lei n. 4.320/64, e não do art. 159 ou do art. 1.518, do Código Civil de 1916 (art. 186, art. 927 e art. 942, do atual Código Civil) que têm amplitude excessiva, de modo que aqueles e não esses é que deveriam constar do título executivo.

Veja-se que as hipóteses citadas em muito diferem da inscrição em dívida ativa de pessoa que, sem qualquer relação jurídica prévia com a administração pública, lhe causa dano, v.g. acidente de veículo ou outros ilícitos extracontratuais de natureza civil para os quais a lei não expressamente reserva o rito da inscrição em dívida ativa. Essa hipótese de inscrição - como já mencionei na decisão monocrática que proferi - foi rechaçada pela jurisprudência do STJ (REsp. Nº 441.099 - RS, Primeira Turma, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros,

| | |
|-------------|----------------|
| Processo n° | 28 |
| Processo n° | 020000776/2016 |
| Assinatura | Elma |
| Matrícula | 43182-6 |



julgado em 07 de outubro de 2003, e REsp. Nº 362.160 - RS, Rel. Min. José Delgado, julgado em 05 de fevereiro de 2002), devendo o ente público procurar as vias judiciais para obter a reparação mediante ação condenatória.

Pensar de modo diferente significaria abolir a existência da ação condenatória para os entes públicos e permitir-lhes a formação unilateral do título executivo, sem fundamento legal ou contratual prévio (nos casos de crédito rural cedido pelas instituições financeiras à União há fundamento contratual e legal), em todas as relações de direito privado de que participem, o que gera insegurança jurídica e destoa da realidade.

Mais recentemente, em meado de 2013, na sistemática dos recursos repetitivos, a 1ª Seção do STJ, no REsp 1350804/PR¹⁵, veio a ratificar o referido entendimento, em acórdão que tem a seguinte ementa:

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA (ART. 543-C, DO CPC). BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO INDEVIDAMENTE PAGO QUALIFICADO COMO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. ART. 154, §2º, DO DECRETO N. 3.048/99 QUE EXTRAPOLA O ART. 115, II, DA LEI N. 8.213/91. IMPOSSIBILIDADE DE INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA POR AUSÊNCIA DE LEI EXPRESSA. NÃO INCLUSÃO NO CONCEITO DE DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA. EXECUÇÃO FISCAL. IMPOSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE AJUIZAMENTO DE AÇÃO PRÓPRIA.

(...)

2. À mingua de lei expressa, a inscrição em dívida ativa não é a forma de cobrança adequada para os valores indevidamente recebidos a título de benefício previdenciário previstos no art. 115, II, da Lei n. 8.213/91 que devem submeter-se a ação de cobrança por enriquecimento ilícito para apuração da responsabilidade civil. Precedentes: REsp. nº 867.718 - PR, Primeira Turma, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, julgado em 18.12.2008; REsp. nº 440.540 - SC, Primeira Turma, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, julgado em 6.11.2003; AgRg no AREsp. n. 225.034/BA, Segunda Turma, Rel. Min. Humberto Martins, julgado em 07.02.2013; AgRg no AREsp. 252.328/CE, Segunda Turma, Rel. Min. Humberto Martins, julgado em 18.12.2012; REsp. 132.2051/RO, Segunda Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 23.10.2012; AgRg no

¹⁵ REsp 1350804/PR, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 12/06/2013, DJe 28/06/2013.

| | |
|-------------|----------------|
| Folha nº | 29 |
| Processo nº | 020000776/2015 |
| Subsídios | elma |
| Matrícula: | 43182-6 |



AREsp 188047/AM, Primeira Turma, Rel. Min. Benedito Gonçalves, julgado em 04.10.2012; AgRg no REsp. n. 800.405 - SC, Segunda Turma, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 01.12.2009.

3. Situação em que a Procuradoria-Geral Federal - PGF defende a possibilidade de inscrição em dívida ativa de benefício previdenciário indevidamente recebido por particular, qualificado na certidão de inscrição em dívida ativa na hipótese prevista no art. 115, II, da Lei n. 8.213/91, que se refere a benefício pago além do devido, art. 154, §2º, do Decreto n. 3.048/99, que se refere à restituição de uma só vez nos casos de dolo, fraude ou má-fé, e artigos 876, 884 e 885, do CC/2002, que se referem a enriquecimento ilícito.

4. **Não há na lei própria do INSS (Lei n. 8.213/91) dispositivo legal semelhante ao que consta do parágrafo único do art. 47, da Lei n. 8.112/90.** Sendo assim, o art. 154, §4º, II, do Decreto n. 3.048/99 que determina a inscrição em dívida ativa de benefício previdenciário pago indevidamente não encontra amparo legal.

5. Recurso especial não provido. Acórdão submetido ao regime do art. 543-C do CPC e da Resolução STJ 08/2008.

Desse levantamento jurisprudencial realizado na base de dados da Corte competente para fixar, em última instância, a inteligência do conjunto normativo composto pelos arts. 2º da Lei nº 6.830/80 e 39, §2º, segunda parte, da Lei nº 4.320/64, **infere-se** que:

(1) não são passíveis de inscrição em dívida ativa não tributária valores referentes a ilícitos extracontratuais que tenham por fundamento exclusivamente o direito privado, sem ato firmado pelo devedor reconhecendo a obrigação; e

(2) podem e devem ser inscritos em dívida ativa não tributária os valores que não se enquadrem naquela categoria, como os decorrentes de ilícitos administrativos cometidos por servidores públicos ou por particulares que tenham relação estatutária ou contratual com o ente público, sempre que haja disciplina legal específica acerca da inscrição após ouvido o interessado, pois nesses casos existe uma relação jurídica entre o causador do dano e o Estado que preexiste ao próprio dano causado.

| | |
|-------------|-----------------|
| Folha nº | 30 |
| Processo nº | 0200000776/2016 |
| Rubrica | Alma |
| Matrícula: | 43182-8 |



Destarte, exemplificativamente, não pode Distrito Federal inscrever em dívida ativa obrigação de indenizar unilateralmente apurada, oriunda de danos causados a veículo distrital por particular que não reconheça a culpa e o valor devido. De outro lado, é lícito ao DF inscrever débitos que servidor tenha perante o erário, decorrente do vínculo estatutário, tendo em conta a previsão de inscrição contida no art. 121, §5º, da Lei Complementar distrital nº 840/2011¹⁶.

Por fim, indaga-se: e quanto às **dívidas oriundas de decisões do Tribunal de Contas do Distrito Federal** que imponham condenação patrimonial a responsáveis por irregularidades?


Sobre o tema, esta Casa, no seio do Parecer nº 92/2012-PROFIS/PGDF, do Procurador Flávio Jardim, fixou os seguintes entendimentos:

TRIBUNAL DE CONTAS. ACÓRDÃO. CONTAS IRREGULARES. DETERMINAÇÃO DE RESTITUIÇÃO DE VALORES AOS COFRES PÚBLICOS. EXECUÇÃO DO TÍTULO. DESISTÊNCIA. INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA. AJUIZAMENTO DE EXECUÇÃO FISCAL. POSSIBILIDADE. PRAZO PRESCRICIONAL PARA PROPOSITURA DA EXECUÇÃO FISCAL, CALCULADO A PARTIR DE RECONTAGEM, AINDA NÃO TRANSCORRIDO.

1. - O Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal, apreciando o Recurso Extraordinário nº 223.037-SE, da relatoria do Ministro Maurício Corrêa, assentou que "as decisões das Cortes de Contas que impõem condenação patrimonial aos responsáveis por irregularidades no uso de bens públicos têm eficácia de título executivo";

2.- Logo, embora não seja ilícito, parece carente de lógica jurídica a desistência de uma execução já ajuizada, para que seja inscrito um

¹⁶ Art. 121. Em caso de demissão, exoneração, aposentadoria ou qualquer licença ou afastamento sem remuneração, o servidor tem direito de receber os créditos a que faz jus até a data do evento. (...) § 2º Nas hipóteses deste artigo, havendo débito do servidor com o erário, tem ele de ser deduzido integralmente dos créditos que tenha ou venha a ter em virtude do cargo ocupado. § 3º Sendo insuficientes os créditos, o débito não deduzido tem de ser quitado no prazo de sessenta dias. § 4º O débito não quitado na forma dos §§ 2º e 3º deve ser descontado de qualquer valor que o devedor tenha ou venha a ter como crédito junto ao Distrito Federal, inclusive remuneração ou subsídio de qualquer cargo público, função de confiança, proventos de aposentadoria ou pensão, observado o disposto no art. 119. § 5º A não quitação do débito no prazo previsto implica sua inscrição na dívida ativa.

| | |
|-------------|---|
| Folha nº | 31 |
| Processo nº | 0200000776/2016 |
| Rubrica: |  Matricula: 43182-8 |



débito em dívida ativa, o que implicará o ajuizamento de uma nova ação executória, agora sob o rito da Lei nº 6.830/1980.

3. - Contudo, a desistência da ação de execução do título extrajudicial não significa que o DF tenha renunciado ao direito de cobrar o débito em aberto. Tanto é que o art. 267, inciso III, do CPC, dispõe que a extinção do processo, por desistência, ocorre sem resolução de mérito, enquanto que o art. 269, inciso V, do mesmo diploma, que contempla a hipótese da extinção do processo em caso de renúncia do direito sobre o qual se funda a ação, prevê a resolução do mérito.

4. - Na espécie, houve a interrupção do prazo prescricional para o ajuizamento da execução do acórdão do TCDF, com a propositura da respectiva ação. Com a desistência do processo executório formulada pela PGDF, teve reinício a contagem de prazo de dois anos e meio para a propositura de nova ação, prazo esse calculado a partir de aplicação analógica do art. 9º do Decreto nº 20.910/1932.

5. - Como o pedido de desistência foi homologado por decisão proferida em 11.2.2011 (publicada no DJ de 16.2.2011), não se operou a prescrição para o ajuizamento da execução fiscal.

6. - Sugestão da expedição de orientação a Procuradores responsáveis pela condução de ações de execução de acórdãos do TCDF.

Merece adesão a tese central do referido opinativo, segundo a qual é *“carente de lógica jurídica a desistência de uma execução já ajuizada, para que seja inscrito um débito em dívida ativa, o que implicará o ajuizamento de uma nova ação executória, agora sob o rito da Lei nº 6.830/1980”*.

Como na Lei Complementar distrital nº 01/94 (Lei Orgânica do TCDF), não há a previsão literal de inscrição dos débitos decorrentes das decisões daquela Corte, **o mais adequado**, salvo melhor juízo, é realmente promover a execução por título extrajudicial, tal como prevista nos arts. 771 e seguintes do CPC. É que, já dispondo de título executivo¹⁷ constituído por força de lei distrital¹⁸ e da LODF¹⁹, não há interesse jurídico do ente público em formar outro.

¹⁷ Art. 784. São títulos executivos extrajudiciais: (...) XII - todos os demais títulos aos quais, por disposição expressa, a lei atribuir força executiva.

| | |
|-------------|----------------|
| Folha nº | 92 |
| Processo nº | 020000776/2016 |
| Rubrica: | Teima |
| Matrícula: | 43182-6 |



Esse fundamento já encontrou abrigo no STJ, em julgados específicos sobre o tema. Exemplificativamente, ao decidir o REsp 1112617/PB²⁰, o Ministro Teori Albino Zavascki registrou que, “*ao julgar o REsp 1.059.353 (Min. Castro Meira, DJ de 23/10/08), referente a decisão proferida pelo Tribunal de Contas da União, a 2ª Turma considerou dispensável a inscrição em dívida ativa, admitindo a legitimidade da aplicação do rito comum do Código de Processo Civil*”.

Assim, não parecendo adequada a inscrição em dívida ativa de débitos constituídos por decisão condenatória do TCDF, é forçoso concluir, à luz da *lógica interpretativa adotada no curso deste opinativo*, que tais obrigações estão fora do alcance dos arts. 1º, 4º e 5º da LC 904/2015.

3. CONCLUSÃO

Em face dos fundamentos expostos, opina-se no sentido de que:

- a) os arts. 1º, 4º e 5º da LC 904/2015 alcançam apenas o universo de obrigações passíveis de enquadramento no conjunto normativo composto pelos arts. 2º da Lei nº 6.830/80 e 39, §2º, segunda parte, da Lei nº 4.320/64;
- b) com relação às obrigações não tributárias, a jurisprudência do STJ firmou-se no sentido de que não são passíveis de inscrição em dívida ativa valores referentes a ilícitos extracontratuais que tenham por fundamento exclusivamente o direito privado, sem ato firmado pelo devedor reconhecendo a obrigação; e de que podem e devem ser inscritos em dívida ativa, após contraditório e a ampla defesa, os valores que não se subsumam àquela categoria, como os decorrentes de ilícitos

¹⁸ LC distrital nº 01/94: “Art. 25. A decisão do Tribunal, de que resulte imputação de débito ou cominação de multa, torna a dívida líquida e certa e tem eficácia de título executivo, nos termos da alínea “b” do inciso III do art. 24 desta Lei Complementar”.

¹⁹ “Art. 78 (...) § 5º As decisões do Tribunal de Contas do Distrito Federal de que resultem imputação de débitos ou multa terá eficácia de título executivo”. O STF confirmou a validade de regras dessa natureza ao interpretar o alcance de regra símile existente na CF/88 para o TCU (RE 223.037, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 02-08-2002).

²⁰ REsp 1112617/PB, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 26/05/2009, DJe 03/06/2009.

| | |
|-------------|----------------|
| Folha n° | 33 |
| Processo n° | 020000776/2016 |
| Subscrição: | Teoria |
| Matrícula: | 43182-6 |



administrativos cometidos por servidores públicos ou por pessoas físicas ou jurídicas vinculadas ao ente público em razão de ato ou negócio jurídico, sempre que houver disciplina legal específica acerca da inscrição, pois nesses casos há relação jurídica entre o causador do dano e o Estado que preexiste ao próprio dano causado;

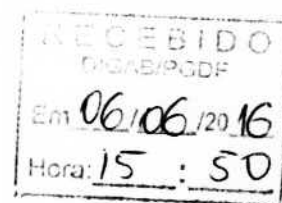
c) como os arts. 1º, 4º e 5º, da LC 904/2015, só alcançam os valores passíveis de inscrição em dívida ativa e execução fiscal, é correto afirmar que não se incluem no seu âmbito normativo as obrigações não tributárias que o ente público considere existentes exclusivamente com base no direito privado, não reconhecidas pelo devedor; e

d) não se incluem também no comando dos arts. 1º, 4º e 5º da LC nº 904/2015, as decisões do TCDF de que resulte imputação de débito ou cominação de multa.

É o parecer.

Brasília/DF, 06 de junho de 2016.


JOSE CARDOSO DUTRA JUNIOR
Procurador do Distrito Federal
OAB/DF 13.641*Mat. 96937-0



Telma

| | |
|-------------|--------------------------|
| Folha nº | 34 |
| Processo nº | 020000776/2016 |
| Rubrica: | Telma Matrícula: 43182-6 |



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete da Procuradora-Geral
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva



PROCESSO Nº: 020.000.776/2016
INTERESSADO: Procuradoria-Geral do Distrito Federal
ASSUNTO: Consulta parecer. Orientações Jurídicas Estratégicas – OJEs.
Análise sobre o alcance da LC nº 904/15.

MATÉRIA: Fiscal

APROVO O PARECER Nº 0442/2016 – PRCON/PGDF, exarado pelo
ilustre Procurador do Distrito Federal José Cardoso Dutra Júnior.

Em 07 / 06 / 2016.


MARIA JÚLIA FERREIRA CÉSAR
Procuradora-Chefe
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva

De acordo.

Dê-se conhecimento das conclusões ora adotadas às Secretarias de Estado do Distrito Federal, bem como às Procuradorias Especializadas desta Casa Jurídica para ampla divulgação, com vistas à uniformização dos procedimentos de cobrança dos créditos distritais.

Para subsidiar novas análises por esta Casa Jurídica a respeito do assunto versado no opinativo, deve o **CENTRO DE ESTUDOS** desta Procuradoria-Geral proceder às devidas anotações no sistema de consulta de pareceres, a fim de registrar a evolução do entendimento adotado por ocasião da emissão do Pareceres nºs 0092/2012 e 0053/2014 – PROFIS/PGDF e a consolidação das conclusões dos Pareceres nºs 0601/2014 – PROCAD/PGDF e 0353/2013 – PROPES/PGDF.

Encaminhem-se os autos à Procuradora-Geral Adjunta para Assuntos do Contencioso, para ciência.

Em 07 / 07 / 2016.

| | |
|-------------|--|
| Folha nº | <u>35</u> |
| Processo nº | <u>020000776/2016</u> |
| Rubrica: | <u>[Assinatura]</u> Matrícula: 43182-8 |


KARLA APARECIDA DE SOUZA MOTTA
Procuradora-Geral Adjunta para Assuntos do Consultivo



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete da Procuradora-Geral
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva




PROCESSO Nº: 020.002.598/2016
INTERESSADO: PROFIS/PGDF
ASSUNTO: Parecer Jurídico
MATÉRIA: Fiscal

| | |
|--------------|------------------|
| Folha nº | 88 |
| Processo nº | 020.002.598/2016 |
| Rubrica | Val |
| Matrícula nº | 26.863-1 |

APROVO O PARECER Nº 0178/2017 – PRCON/PGDF, exarado pelo ilustre Procurador do Distrito Federal José Cardoso Dutra Junior.

Em 03 / 04 /2017.


JANAÍNA CARLA DOS SANTOS MENDONÇA
Procuradora-Chefe
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva

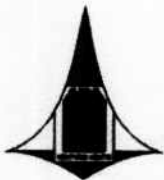
De acordo.

Para subsidiar novas análises por esta Casa Jurídica a respeito do assunto versado no opinativo, deve o **CENTRO DE ESTUDOS** desta Procuradoria-Geral proceder às devidas anotações no sistema de consulta de pareceres, a fim de registrar a evolução do entendimento adotado por ocasião da emissão dos Pareceres nºs 0020/2010, 0193/2010 e 0265/2010, todos PROFIS/PGDF, e ainda, do Parecer nº 0442/2016-PRCON/PGDF.

Oficie-se à Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal, para ciência das conclusões adotadas e restituam-se os autos à Procuradoria Fiscal – PROFIS, para ciência e ampla divulgação no âmbito daquela Especializada.

Em 05 / 04 /2017.


KARLA APARECIDA DE SOUZA MOTTA
Procuradora-Geral Adjunta para Assuntos de Consultiva



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete da Procuradora-Geral
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva



PROCESSO Nº: 020.001.843/2015
INTERESSADO: Procuradoria Fiscal
ASSUNTO: Consulta parecer.
MATÉRIA: Fiscal

Folha nº: 65
Processo: 020.001.843/2015
Rubrica elma - Mat: 43182-6

APROVO O PARECER Nº 1.047/2016 – PRCON/PGDF, exarado pelo ilustre Procurador do Distrito Federal José Cardoso Dutra Junior.

Considerando que o objeto da consulta formulada pela Procuradoria Fiscal envolve posicionamentos sobre créditos distritais passíveis de inscrição em dívida ativa e débitos imprescritíveis, entendo pertinente tecer os seguintes acréscimos com fim de harmonizar os precedentes desta Casa Jurídica que permeiam tais temas.

Os parâmetros para inscrição de débitos em dívida ativa podem ser resumidamente extraídos das seguintes assertivas lançadas no Parecer nº 0442/2016-PRCON/PGDF:

- i. podem e devem ser inscritos em dívida ativa, após contraditório e a ampla defesa, as obrigações como, por exemplo, os valores decorrentes de ilícitos administrativos cometidos por servidores públicos ou por pessoas físicas ou jurídicas vinculadas ao ente público em razão de ato ou negócio jurídico, sempre que houver disciplina legal específica acerca da inscrição, pois nesses casos há relação jurídica entre o causador do dano e o Estado que preexiste ao próprio dano causado;
- ii. Destarte, como os arts. 1º, 4º e 5º, da LC 904/2015, só alcançam os valores passíveis de inscrição em dívida ativa e cobrança por execução fiscal, é correto afirmar que não se incluem no seu âmbito normativo as obrigações não tributárias que o ente público considere existentes exclusivamente com base no direito privado, não reconhecidas pelo devedor;
- iii. Não se incluem também no comando dos arts. 1º, 4º e 5º da LC nº 904/2015, as decisões do TCDF de que resulte imputação de débito ou cominação de multa.

Em relação aos créditos de ressarcimento ao erário que não se sujeitam ao prazo prescricional, após a conclusão do julgamento do RE 669.069/MG, esta Procuradoria-Geral emitiu o Parecer nº 692/2016 – PRCON/PGDF, em que ficou assentado que “até posterior definição por parte do STF em processos específicos, deverão ser consideradas imprescritíveis apenas as pretensões ressarcitórias decorrentes de ilícito criminal, de improbidade administrativa, decisões dos tribunais de contas ou de situações em que haja indícios de má-fé”.

Cabe ressaltar que a imprescritibilidade decorrente do artigo 37, § 5º, da Constituição Federal melhor se aplica às ações de ressarcimento, como bem destacado no Parecer nº 0359/2015-PRCON/PGDF, o que, por consequência, retira da gestão da dívida ativa a persecução de crédito distrital com esse viés.

É preciso ter em mente que uma Certidão de Dívida Ativa constitui título executivo que pode engessar os debates sobre a ausência de prazo prescricional, porquanto o procedimento de execução fiscal e toda a sua sistemática de gestão, tanto da dívida ativa em si quanto das execuções fiscais está atrelada à existência do prazo.

Desse modo, cabe aqui o destaque de uma relevante diferenciação entre (1) a afirmação do Parecer nº 442/2016-PRCON/PGDF de que deve ser inscrito em dívida ativa o débito que decorra de ilícitos administrativos praticados no âmbito de uma relação jurídica entre causador do dano e a administração pública que preexiste ao próprio dano (reposição, indenização ou alcance) e (2) a ação de ressarcimento como instrumento processual de reparação de danos ao erário decorrentes de ilícitos imprescritíveis.

Em relação aos débitos de *Tomada de Contas Especial*¹, é também necessário um esclarecimento, que conjuga os precedentes já emitidos com o

¹ U.
Cujo procedimento decorre do disposto no artigo 9º da Lei Complementar nº 1/1994, nos seguintes termos:
Art. 9º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pelo Distrito Federal, na forma prevista no inciso VI do art. 6º desta Lei Complementar, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências, com vista à instauração de tomada de contas especial, para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

§ 1º Não atendido o disposto neste artigo, o Tribunal determinará a instauração da tomada de contas especial, fixando prazo para cumprimento dessa decisão.

§ 2º A tomada de contas especial, prevista neste artigo e seu § 1º, será, desde logo, encaminhada ao Tribunal de Contas para julgamento, se o dano causado ao Erário for de valor igual ou superior à quantia para esse efeito fixada pelo Tribunal, em cada ano civil, na forma estabelecida no seu Regimento Interno.

presente opinativo, para se afirmar que o dever de ressarcimento decorrente de decisão administrativa proferida em TCE, se versar sobre mero ilícito civil, está sujeito à prescrição, exceto se exarada por Tribunal de Contas, caso em que, ao menos por ora, incidirá a regra do artigo 37, § 5º, da CF, nos termos do Parecer nº 692/2016-PRCON/PGDF.

Por outro lado, quando a decisão em TCE não cumprir os requisitos próprios de título executivo extrajudicial e não se enquadrar nas hipóteses de imprescritibilidade, estará sujeita aos trâmites ordinários de cobrança de créditos distritais, cuja via será definida em razão da relação jurídica estabelecida entre o DF e o particular devedor, consoante as assertivas lançadas no Parecer nº 0442/2016-PRCON/PGDF².

A compatibilização desses precedentes conduz, portanto, à seguinte compreensão:

- i. os débitos de servidor derivados de mero ilícito administrativo, que são prescritíveis, devem ser inscritos em dívida ativa pois configuram simples reposição de valores;
- ii. os débitos de servidor em situação em que esteja configurada a má-fé, improbidade administrativa ou indício de crime devem ser perseguidos em ação de ressarcimento, meio processual adequado para a defesa da tese de imprescritibilidade;
- iii. os débitos que resultam do levantamento indevido de valores depositados em favor de servidor falecido não podem ser inscritos em dívida ativa, porque devem ser objeto de reparação por terceiro estranho à relação entre servidor e Administração, fazendo-se necessária a análise, em cada caso concreto, de eventuais elementos que configurem a imprescritibilidade do dever de ressarcimento;
- iv. os créditos distritais apurados em TCE, julgados por Tribunal de Contas e estampados em título executivo

§ 3º Se o dano for de valor inferior à quantia referida no parágrafo anterior, a tomada de contas especial será anexada ao processo da respectiva tomada ou prestação de contas anual do administrador ou ordenador de despesa, para julgamento em conjunto.

² A aplicação das orientações do Parecer nº 0442/2016-PRCON/PGDF devem considerar os contornos definidos pelo Parecer nº 178/2017 - PRCON/PGDF aos casos de inscrição e execução de dívida ativa.

extrajudicial, devem ser cobrados na via executiva própria, sob o argumento da imprescritibilidade de que trata o artigo 37, § 5º, da CF, salvo futuro pronunciamento diverso do Supremo Tribunal Federal sobre o tema (RE 636.886);

v. os créditos distritais em desfavor de servidor, apurados em TCE não julgada por Tribunal de Contas, devem ser inscritos em dívida ativa;

vi. os créditos distritais em desfavor de servidor, apurados em TCE, decorrentes de comprovada má-fé, improbidade administrativa ou indício de crime, devem ser perseguidos em ação de ressarcimento, meio processual adequado para a defesa da tese de imprescritibilidade.

Em 27 / 04 /2017.


MARIA JÚLIA FERREIRA CÉSAR
Procuradora-Chefe
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva

De acordo.

Para subsidiar novas análises por esta Casa Jurídica a respeito do assunto versado no opinativo, deve o CENTRO DE ESTUDOS desta Procuradoria-Geral proceder às devidas anotações no sistema de consulta de pareceres, para fim de consolidação do entendimento adotado por ocasião da emissão do Pareceres nº 092/2012-PROFIS/PGDF e nºs 359/2015, 442/2016 e 692/2016, todos da PRCON/PGDF.

Comunique-se às Procuradorias Especializadas e restitua-se os autos à Procuradoria Fiscal – PROFIS, para conhecimento e ampla divulgação entre seus procuradores.

Em 22 / 05 /2017.


KARLA APARECIDA DE SOUZA MOTTA
Procuradora-Geral Adjunta para Assuntos do Consultivo

Folha nº: 66
Processo: 00000843/2015
Rubrica Carla - Mat. 4982-6



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
Chefia - Procuradoria-Geral do Consultivo e de Tribunais de Contas

Cota de Aprovação - PGDF/PGCONS/CHEFIA

PROCESSO N°: 00480-00000791/2018-31

**DIREITO ADMINISTRATIVO – DÉBITO
APURADO EM TOMADA DE CONTAS
ESPECIAL – COBRANÇA – POSSIBILIDADE
DE INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA.**

1. Uma vez que o crédito público decorre de ilícitos praticados no bojo de procedimento licitatório/contratual, o dever de ressarcimento fundamenta-se nas próprias normas de direito público que regem a relação entre as partes;
2. Confirmação do entendimento lançado no Parecer n° 442/2016-PRCON/PGDF, com aplicação ao caso em exame

A questão analisada no presente caso é a seguinte: *“As obrigações decorrentes de imputação de débito decorrente de ilícito praticado em contrato administrativo por particular ou por servidor público, apurado em Tomada de Contas Especial não julgada pelo TCDF, podem ser inscritas em dívida ativa?”*.

Em resposta ao questionamento, o parecerista trouxe para embasar sua posição conclusão exarada no Parecer n° 442/2016-PRCON/PGDF, no sentido de que *“o débito de particular decorrente de ilícito administrativo pode ser inscrito em dívida ativa ‘sempre que houver disciplina legal específica acerca da inscrição’*”. E continuou, afirmando que: *“esse requisito, todavia, parece faltar na espécie, isto é, a existência de disciplina legal específica acerca da inscrição em dívida ativa, com formação unilateral do título executivo sem necessidade de aplicação de normas do direito civil como fundamento para responsabilização. Não houve indicação, nos relatórios de apuração produzidos nos autos, de cláusula contratual que pudesse fundamentar, em linha direta, a apuração da responsabilidade. De outra banda, a Lei de Licitações não contém preceito específico a embasar a formação unilateral do título executivo em casos tais (...)”*.

Ocorre que o caso dos autos é, precisamente, de ressarcimento por ilícitos administrativos, cometidos no bojo de um procedimento licitatório e contratual. O crédito do DF é decorrente da relação contratual administrativa firmada entre as partes e é com base nas normas de direito público que surge o dever de ressarcir.

Com efeito, a Lei n° 8.666/93 contém em seus arts. 25, 70 e 80 hipóteses de responsabilização do contratado por danos à Administração, tendo como norte os princípios delineados em seu art. 3º (da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da proibição administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.). A esse respeito, vale conferir que o art. 70 supramencionado

prevê expressamente que “o contratado é responsável pelos danos causados diretamente à Administração ou a terceiros, decorrentes de sua culpa ou dolo na execução do contrato, não excluindo ou reduzindo essa responsabilidade a fiscalização ou o acompanhamento pelo órgão interessado”.

Deve, por conseguinte, o crédito ser inscrito em dívida ativa para eventual ajuizamento de executivo fiscal, dando-se por observados os precedentes desta Casa, a exemplo do Parecer 442/2016 PRCON:

*"(...) 5. Com relação às obrigações não tributárias, a jurisprudência do STJ - intérprete último dos citados preceitos federais - consolidou-se no sentido de que: (...) (b) podem e devem ser inscritos em dívida ativa, após contraditório e a ampla defesa, as obrigações que não se enquadrem na referida categoria, como, por exemplo, os valores decorrentes de ilícitos administrativos cometidos por servidores públicos ou por pessoas físicas ou jurídicas vinculadas ao ente público em razão de ato ou negócio jurídico, **sempre que houver disciplina legal específica acerca da inscrição**, pois nesses casos há relação jurídica entre o causador do dano e o Estado que preexiste ao próprio dano causado."*

Ainda, cabe salientar que os julgamentos do STJ que limitaram a possibilidade de inscrição em dívida ativa de créditos públicos relacionam-se a ressarcimentos dissociados de qualquer relação prévia entre as partes, o que não é o caso dos autos.

Por fim, o encaminhamento feito pela CGDF com esteio em sua IN 04/2016 há que ser compreendido como medida tendente a viabilizar o recebimento do crédito, independentemente da forma como tal se dará, uma vez que cabe à própria PGDF, órgão jurídico competente, definir o meio adequado a obter tal desiderato.

Pelo exposto, **deixo de aprovar o Parecer nº 35/2020**, exarado pelo ilustre Subprocurador-Geral do Distrito Federal José Cardoso Dutra Júnior, por entender viável a inscrição em dívida ativa dos débitos em epígrafe, decorrentes de ilícitos praticados em licitação/contrato administrativo, devidamente apurados em Tomada de Contas Especial não julgada pelo TCDF.

DANUZA M. RAMOS

Procuradora-Chefe em substituição

De acordo.

Para subsidiar novas análises por esta Casa Jurídica a respeito do assunto versado no opinativo, deve a **DIRETORIA DE BIBLIOTECA, INFORMAÇÃO JURÍDICA E LEGISLAÇÃO** a Procuradoria-Geral proceder às devidas anotações no sistema de consulta de pareceres, para fim de consolidação do entendimento adotado por ocasião da emissão do Pareceres n. 092/2012-PROFIS/PGDF e n. 359/2015, 442/2016, 692/2016 e 1047/2016, todos da PRCON/PGDF.

Restituam-se os autos à Procuradoria-Geral do Contencioso desta Casa, para conhecimento e providências.

GABRIEL ABBAD SILVEIRA

Procurador-Geral Adjunta do Consultivo e de Tribunais de Contas em substituição



Documento assinado eletronicamente por **DANUZA MARIA MACHADO RAMOS - Matr.0140582-9, Procurador(a)-Chefe-Substituto(a)**, em 28/01/2020, às 17:03, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **GABRIEL ABBAD SILVEIRA - Matr.0171596-8, Procurador(a)-Geral Adjunta do Consultivo e de Tribunais de Contas - Substituto(a)**, em 29/01/2020, às 15:24, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=34292884)
verificador= **34292884** código CRC= **39D1B265**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - CEP 70620-000 - DF

00020-00039014/2019-67

Doc. SEI/GDF 34292884