



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

Parecer APROVADO pelo Exmo. Sr.

Procurador-Geral do DF, em 27/07/2014  
pelo Exmo. Sr. Procurador do DF, em

**PGDF**  
PROCURADORIA-GERAL  
DO DISTRITO FEDERAL

**Parecer nº 0947/2016-PRCON/PGDF**

Processo nº: 054.000.719/2014

Interessado(a): Polícia Militar do Distrito Federal - PMDF

Assunto: processo administrativo

Folha nº: 173

Processo: 054.000719/2014

Rubrica Telma - Mat. 43182-6

DIREITO TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL TRIBUTÁRIO. ANÁLISE ACERCA DOS PARECERES N. 0442/2016-PRCON/PGDF E N. 0092/2012-PROFIS/PGDF. CONSULTA FORMULADA SOBRE A ADMISSIBILIDADE DE INSCRIÇÃO NA DÍVIDA ATIVA DE MULTAS CONTRATUAIS.

1. Observa-se que o conceito de Dívida Ativa é bastante amplo, inexistindo um catálogo exaustivo dos créditos que constituem dívida ativa. Não obstante a amplitude desse conceito, atualmente, especialmente diante da jurisprudência que se firmou no STJ, conclui-se que nem todo crédito deve sujeitar-se à inscrição em Dívida Ativa. Toma-se como parâmetro importante nesse enquadramento a liquidez, certeza e exigibilidade do título executivo;
2. No que diz respeito aos créditos tributários, é incontestável a possibilidade de inscrição em Dívida Ativa para posterior cobrança via execução fiscal, haja vista sua constituição estar vinculada ao que se chama de "poder de império" da Administração Pública, cuja atividade é conferida por autorização legal mediante o instituto do lançamento, segundo o Código Tributário Nacional;
3. Não se pode dizer o mesmo em se tratando de crédito público de natureza não tributária, pois ainda que se considere a previsão genérica do §2º do art. 39 da Lei nº 4.320/1964 a respaldar a inscrição em dívida ativa de vários créditos públicos, a jurisprudência, assim como a doutrina, conferiu contornos mais precisos e limitados;
4. Opina-se por fixar a seguinte tese jurídica sobre o tema objeto de exame: título executivo já formado não será objeto de inscrição em Dívida Ativa, enquanto créditos não tributários, decorrentes de multas contratuais, podem estar sujeitos à inscrição em Dívida Ativa se inaptos à execução.

## 1. Relatório

A il. Procuradora-geral Adjunta para Assuntos do Contencioso encaminha à Procuradoria Especial da Atividade Consultiva desta Casa o presente processo administrativo com pedido de emissão de opinativo jurídico sobre a forma de cobrança de multa contratual, haja vista o teor dos Pareceres n. 0442/2016-PRCON/PGDF e n. 0092/2012-PROFIS/PGDF.

Vislumbra aparente controvérsia sobre a possibilidade de se inscrever, ou não, em Dívida Ativa os débitos decorrentes da imposição de multa contratual.

Eis o relatório.

30



## 2. Fundamentação

Posso dizer, com segurança, que vários temas sobre inscrição em Dívida Ativa, especialmente mais polêmicos, foram objeto dos pareceres referidos, com destaque para o Parecer n. 0442/2016-PRCON/PGDF, da lavra do Procurador José Cardoso Dutra Júnior, que os enfrentou à luz de um esgotamento do repertório de jurisprudência do STJ, além de sua contextualização com a legislação mais atual atinente à espécie, Lei Complementar distrital n. 904/2015.

Cumpre-me, nesta oportunidade, examinar e fixar a tese a respeito da *“possibilidade de se inscrever, ou não, em Dívida Ativa os débitos decorrentes da imposição de multa contratual”*.

Neste ponto, no que interessa, colaciono o que dizem os pareceres:

Parecer n. 0092/2012-PROFIS/PGDF	Parecer n. 0442/2016-PRCON/PGDF
<p>“...realmente parece 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 n. 6.830/1980.</p> <p>Poder-se-ia alegar que a inscrição em dívida ativa gera efeitos outros que o processo executório não possui. E é certo que a inscrição em dívida ativa tem efeitos que podem incentivar a quitação do débito, como a não obtenção de certidões negativas de débito e o impedimento de tomar posse em concurso público.</p> <p>Tal assertiva, embora correta, também não justifica o procedimento, pois entendo que o débito da execução do título extrajudicial também poderia ter sido inscrito em dívida ativa, mesmo sem a desistência do processo executivo.</p> <p>Veja que a multa aplicada pelo TCDF é um débito devido ao ente federado que a Corte de Contas integra e, nos termos do art. 2º, § 1º, da Lei n. 6.830/1990, pode ser inscrito em dívida ativa.”</p>	<p>“Por fim, indaga-se: e quanto às dívidas oriundas de decisões do Tribunal de Contas do Distrito Federal que importam 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: [...]</p> <p>Merece adesão a tese central do referido opinativo, segundo a qual é <i>‘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 6.830/190’</i>.</p> <p>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 CPD. É que, já dispondo de título executivo constituído por força de lei distrital e da LODF, não há interesse jurídico do ente público em formar outro.</p> <p>Esse fundamento já encontrou abrigo no STJ, em julgados específicos sobre o tema. Exemplificativamente, ao decidir o REsp 1112617/PB, 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’.</p> <p>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.”</p>



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



É preciso deixar claro que os opinativos jurídicos sob exame, especialmente o Parecer n. 0092/2012-PROFIS/PGDF, analisaram a questão à luz do caso concreto, com todas as suas particularidades.

No caso do Parecer n. 0092/2012-PROFIS/PGDF, o título executivo decorreu de decisão condenatória proferida pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF, dando ensejo ao ajuizamento pela Procuradoria Administrativa da ação executiva com base no título extrajudicial formado pela Corte de Contas local.

Diante deste contexto fático, o colega Procurador Flávio Jaime de Moraes Jardim, com muita propriedade, manifestou-se conclusivamente no sentido de que como já havia uma ação de execução em curso, que embora não tivesse colhido os resultados pretendidos, com a satisfação do crédito cobrado, não se justificaria, ou não se aconselharia, sua desistência para promoção da inscrição em Dívida Ativa do crédito público com o correspondente ajuizamento da execução fiscal pela Procuradoria Fiscal.

A questão, a meu ver, no caso concreto, foi de definição da melhor estratégia processual, sobretudo porque já havia execução de título extrajudicial em curso, o que poderia incorrer em reabertura de procedimento construtivo quando já se havia lançado mão de expediente visando ao mesmo fim.

Por outro lado, o parecerista manifestou-se no sentido de que é cabível a inscrição em Dívida Ativa com o conseqüente ajuizamento do executivo fiscal nas hipóteses de decisões condenatórias impostas pelo TCDF, na linha do entendimento proferido pelo STF no RE 223037, de relatoria do Ministro Maurício Corrêa, julgado pelo Tribunal Pleno em maio de 2002, conforme excerto abaixo reproduzido, *verbis*:

“Entendo que não haja qualquer óbice para que o débito seja alvo de execução fiscal. Com efeito, conforme salientado no precedente do STF acima transcrito, o ente público é o beneficiário da condenação imposta pelo Tribunal de Contas. Assim, o valor da condenação, caso não adimplido pelo réu, torna-se débito em favor do ente federado. Como a desistência não implica a extinção do processo com julgamento de mérito, a execução fiscal poderá ser proposta.”

Sob este viés, entendo que o referido parecer não examinou o objeto da consulta ora sob exame, qual seja, “*possibilidade de se inscrever, ou não, em Dívida Ativa os débitos decorrentes da imposição de multa contratual*”. A análise compreendeu, à luz do caso concreto, o poder executivo das decisões condenatórias proferidas pela Corte de Contas, com a sugestão conclusiva que sim, mas por já haver ação de execução deste próprio título em curso, desaconselhou-se naquele momento a desistência dessa para enfrentamento do procedimento executório via execução fiscal.



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



Houve, inclusive, sugestão mais abrangente de orientação a ser dada aos procuradores lotados na Procuradoria Administrativa no sentido de que *não mais adotassem o procedimento de desistência da execução de forma que o débito seja inscrito em dívida ativa para fins de ajuizamento da correspondente execução fiscal.*

Agora, submergindo no entendimento vertido no Parecer n. 0442/2016-PRCON/PGDF, mais recente, verifica-se o enfrentamento de temas como a dispensa do ajuizamento da execução fiscal, bem assim a vedação no que diz respeito à inscrição em Dívida Ativa e o cancelamento de créditos de baixa expressão econômica, todos à luz da mais contemporânea legislação atinente à espécie, a Lei Complementar n. 904/2015.

Na oportunidade, o parecerista encarou as questões sob profunda e exaustiva análise do repertório de jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, tendo alcançado as seguintes conclusões, *in verbis*:

“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.”

Precisamente a respeito das decisões condenatórias proferidas pelo TCDF a responsáveis, pessoas físicas ou jurídicas, o parecer assim assentou:

“ Por fim, indaga-se: e quanto às dívidas oriundas de decisões do Tribunal de Contas do Distrito Federal que importam 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: [...]

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*



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



*inscrito um débito em dívida ativa, o que implicará o ajuizamento de uma nova ação executória, agora sob o rito da Lei nº 6.830/190'.*

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 CPD. É que, já dispondo de título executivo constituído por força de lei distrital e da LODF, não há interesse jurídico do ente público em formar outro. ”

A leitura do trecho que nos interessa neste parecer indica que não houve peremptoriamente a negativa acerca da possibilidade de inscrição em dívida ativa, com o correspondente executivo fiscal, das decisões condenatórias proferidas pelo TCDF, porém, da mesma forma que o Parecer n. 0092/2012-PROFIS/PGDF, adotou a linha do caráter mais **adequado** para cobrança do crédito público.

É bem verdade que no caso do Parecer n. 0442/2016-PRCON/PGDF seguiu-se a linha de que como não há previsão literal de inscrição dos débitos decorrentes das decisões do TCDF, por ser mais “adequado”, concluiu-se que realmente seria melhor promover a execução por título extrajudicial, conforme previsão contida no diploma processual civil.

Esse entendimento serviu para excluir da incidência dos arts. 1º, 4º e 5º da LC 904/2015<sup>1</sup> a inscrição de débitos constituídos por decisão condenatória do TCDF.

<sup>1</sup> 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.

5



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



Portanto, até o momento, esta Casa converge no sentido de desaconselhar os pedidos de extinção das execuções promovidas com base em decisões condenatórias no âmbito do TCDF para promoção da inscrição do crédito público em dívida ativa e, na sequência, o correspondente ajuizamento da execução fiscal.

O Parecer n. 0442/2016-PRCON/PGDF, neste aspecto, vai mais além. Segundo se infere, por não haver previsão literal de inscrição em dívida ativa de débitos desta natureza na legislação local seria mais do que **adequado** a manutenção, ou na hipótese o ajuizamento, da execução por título extrajudicial, segundo o disciplinamento do CPC.

O que se percebe é que nenhum dos dois pareceres enfrentou precisamente, como tema central, a questão acerca da *“possibilidade de se inscrever, ou não, em Dívida Ativa os débitos decorrentes da imposição de multa contratual”*, haja vista o alcance envolvendo as decisões do TCDF, embora o Parecer n. 0442/2016-PRCON/PGDF por ter uma compreensão mais abrangente atingiu essa questão.

Pois bem, os débitos decorrentes da imposição de multa contratual têm origem no cometimento de ilícitos administrativos por particular em relação contratual com o Poder Público.

Observa-se que o conceito de Dívida Ativa é bastante amplo, inexistindo um catálogo exaustivo dos créditos que constituem essa categoria. Não obstante a amplitude desse conceito, atualmente, especialmente diante da jurisprudência que se firmou no STJ, conclui-se que nem todo crédito deve sujeitar-se à inscrição em Dívida Ativa. Toma-se como parâmetro importante nesse enquadramento a liquidez, certeza e exigibilidade do título executivo.

No que diz respeito aos créditos tributários, é incontestável a possibilidade de inscrição em Dívida Ativa para posterior cobrança via execução fiscal, haja vista sua

---

Art. 2º Deve ser observado o interregno de 1 ano entre a data da inscrição do débito na dívida ativa do Distrito Federal e o seu ajuizamento junto ao Poder Judiciário, ressalvados os casos em que a prescrição ocorra nesse intervalo.

Parágrafo único. Nos casos de débitos oriundos de contencioso administrativo, o prazo a que se refere o caput é reduzido para 120 dias.

Art. 3º Os órgãos responsáveis pela cobrança da dívida ativa do Distrito Federal podem realizar os atos que viabilizem a satisfação amigável de créditos inscritos, mediante câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos envolvendo a Administração Pública, vedada a inclusão de contribuintes devedores no Serviço de Proteção ao Crédito - SPC e no Serasa.

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.

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.



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



constituição estar vinculada ao que se chama de “**poder de império**” da **Administração Pública**, cuja atividade é conferida por autorização legal mediante o instituto do lançamento, segundo o Código Tributário Nacional.

Portanto, o título executivo extrajudicial do crédito público tributário formalizado mediante procedimento administrativo prévio, em que assegurado o contraditório e a ampla defesa, é dotado de autoexecutoriedade, por expressa previsão legal quanto à atividade do Poder Público para constituir créditos oriundos do inadimplemento da obrigação tributária, seja acessória ou principal.

Não se pode dizer o mesmo em se tratando de crédito público de natureza não tributária, pois ainda que se considere a previsão genérica do §2º do art. 39 da Lei nº 4.320/1964 a respaldar a inscrição em dívida ativa de vários créditos públicos, a jurisprudência, assim como a doutrina, conferiu contornos mais precisos e limitados. A esse respeito, registre-se posicionamento doutrinário sobre o conceito de Dívida Ativa:

“Assim, nem todo o crédito da Fazenda Pública pode ser inscrito em dívida ativa. Apenas aquele decorrente do poder de império, exercido na modalidade de poder de polícia ou de outra atividade legalmente conferida à autoridade de direito público, enquanto atividade típica e própria da entidade de direito público, ainda que outros créditos possam ser considerados no conceito amplo de receita pública. Destarte a origem do crédito, se não decorrente do poder de império, deverá ser ato ou contrato administrativo típico, sendo que outros créditos regem-se pelas normas comuns de responsabilidade civil disciplinada pelo direito privado. Estão excluídos do conceito, por exemplo, os créditos decorrentes de dano ao patrimônio da pessoa jurídica de direito público ou os créditos cedidos por outros entes que hajam sido originários de atos ou contratos privados.”<sup>2</sup>

Nesse sentido, a jurisprudência, especialmente do STJ, tem enfrentado em inúmeras oportunidades quais créditos públicos poderiam ser objeto de inscrição em Dívida Ativa e sujeitos, portanto, ao ajuizamento da correspondente execução fiscal, conforme muito bem delimitado pela pesquisa promovida no bojo do Parecer n. 0442/2016-PRCON/PGDF.

Percebe-se claramente a exclusão daqueles créditos decorrentes de ilícitos extracontratuais, sobretudo porque estaria facultando à Administração Pública a inscrição em Dívida Ativa de créditos advindos da apuração unilateral, a despeito da instauração do processo administrativo em que venha a ser assegurado o contraditório e a ampla defesa ao

<sup>2</sup> PAULSEN, Leandro; ÁVILA, René Bergman; SLIWKA, Ingrid Schroder. **Direito Processual Tributário**. Processo Administrativo Fiscal e Execução Fiscal à luz da Doutrina e da Jurisprudência, 6ª ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 159.



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



particular. São créditos carentes da presunção de certeza e liquidez indispensáveis para a ritualística da execução fiscal.

Um dos julgados que marcou esse posicionamento foi proferido no Recurso Especial n. 1.350.804/PR, da relatoria do Ministro Mauro Campbell Marques, precedente representativo de controvérsia, na forma do art. 543-C, do Código de Processo Civil (CPC) de 1973, cuja delimitação compreendeu a possibilidade de inscrição em Dívida Ativa de benefício previdenciário indevidamente recebido por particular, qualificado como enriquecimento ilícito, senão vejamos sua 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.

1. Não cabe agravo regimental de decisão que afeta o recurso como representativo da controvérsia em razão de falta de previsão legal. Caso em que aplicável o princípio da taxatividade recursal, ausência do interesse em recorrer, e prejuízo do julgamento do agravo regimental em razão da inexorável apreciação do mérito do recurso especial do agravante pelo órgão colegiado.
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. n.º 867.718 – PR, Primeira Turma, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, julgado em 18.12.2008; REsp. n.º 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 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, §2º



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

O Ministro Relator Mauro Campbell Marques, reportando-se ao seu voto no AgRg no REsp no 800.405/SC, salientou que a inscrição em dívida ativa de valor decorrente de ilícito extracontratual deve ser fundamentada em dispositivo legal específico que a autorize expressamente.

Teve o cuidado de diferenciar da hipótese em que o próprio servidor público federal tenha recebido indevidamente benefício previdenciário, pois, neste caso, o art. 47 da Lei nº 8.112/1990, em seu parágrafo único, permite a inscrição em dívida ativa de valores indevidamente recebidos quando o débito não venha a ser quitado. E, desse modo, consoante o voto do Ministro Mauro Campbell Marques, no REsp nº 1.350.804/PR, a inscrição em Dívida Ativa de valores decorrentes de ilícitos administrativos cometidos por servidores públicos federais resulta não apenas do disposto no §2º do art. 39 da Lei nº 4.320/1964, mas de sua aplicação conjunta com o art. 47 da Lei nº 8.112/1990.

Em pesquisa empreendida na internet pude constatar entendimento da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional sobre o assunto no Parecer PGFN/CDA nº 2.348/2012, especialmente no sentido de limitar o conceito de Dívida Ativa não tributária àquela passível de ser constituída pela própria Administração Pública, conforme previsão legal específica. Na oportunidade, a PGFN entendeu que seria desnecessária a previsão de lei específica autorizando a inscrição em dívida ativa, na hipótese de previsão legal admitindo a própria cobrança administrativa.

A PGFN entende que se há previsão de lei admitindo a cobrança administrativa, implicitamente estaria a possibilidade de inscrição em Dívida Ativa com o ajuizamento correspondente do executivo fiscal. Segundo o parecer, a inscrição em Dívida Ativa do crédito não tributário tem fundamento na previsão do §2º do art. 39 da Lei nº 4.320/1964 conjugado com outra lei que preveja a cobrança administrativa do crédito.

Particularmente sobre a multa imposta decorrente de contratos firmados com a administração pública, na pessoa interveniente de direito público, revela sem dúvida um título executivo de natureza contratual, sempre que observados os requisitos legais, notadamente o art. 784 do novo Código de Processo Civil, tal como se reveste o documento particular assinado pelo devedor e por duas testemunhas.



Uma das características, contudo, especialmente porque via de regra os contratos firmados preveem este regramento é a formação do título após esgotamento do prévio contraditório e da ampla defesa, dotando o título executivo de certeza, liquidez e exigibilidade.

Alcançadas, portanto, a certeza, liquidez e exigibilidade do referido título, oriundo do descumprimento contratual, a administração pública pode promover diretamente sua execução judicial, sem instaurar ou deflagrar o procedimento de inscrição em Dívida Ativa e subsequente ajuizamento do executivo fiscal.

Portanto, conforme todo o exposto, e na linha da orientação externada no Parecer nº 0442/2016-PRCON/PGDF, quando forem aferidos os requisitos processuais que possam configurá-los como títulos executivos extrajudiciais estão eles aptos para a execução sem a necessidade de inscrição em Dívida Ativa. Ou seja, adotando a linha de entendimento da Casa, firma-se a seguinte tese: *título executivo já formado não será objeto de inscrição em Dívida Ativa, enquanto créditos não tributários, decorrentes de multas contratuais, podem estar sujeitos à inscrição em Dívida Ativa se inaptos à execução.*

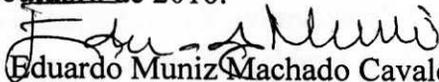
Tal conclusão pode ser extraída do somatório de fundamentos lançados nos Pareceres nºs 092/2010-PROFIS/PGDF e 0442/2016-PRCON/PGDF, bem assim deste opinativo jurídico.

### 3. Conclusão

Ante os fundamentos apresentados, opina-se por fixar a seguinte tese jurídica sobre o tema objeto de exame: *título executivo já formado não será objeto de inscrição em Dívida Ativa, enquanto créditos não tributários, decorrentes de multas contratuais, podem estar sujeitos à inscrição em Dívida Ativa se inaptos à execução.*

Submeto à superior apreciação.

Brasília-DF, 10 de outubro de 2016.

  
Eduardo Muniz Machado Cavalcanti  
Procurador do Distrito Federal

Folha nº: 177

Processo: 054.000.719/2014

Rubrica Teima - Mat. 43182-6



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

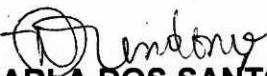


Processo nº: 054.000.719/2014  
Interessado: Polícia Militar do Distrito Federal  
Assunto: Processo Administrativo

**MATÉRIA:** Fiscal

**APROVO O PARECER Nº 0947/2016 – PRCON/PGDF**, exarado  
pelo ilustre Procurador do Distrito Federal Eduardo Muniz Machado Cavalcanti.

Em 24 / 07 /2017.

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

De acordo.

Restituam-se os autos à Procuradoria Fiscal - PROFIS, para  
conhecimento e adoção das providências pertinentes.

Em 27 / 07 /2017.

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

Folha nº 178 - Mat.: 36.997-7

Processo: 054 000 719 / 2014

Rubrica: 