



**PARECER Nº 0198 /2017-PRCON/PGDF**

**PROCESSO Nº: 0020-002.598/2016**

**INTERESSADO(A): PROCURADORIA FISCAL – PROFIS/PGFN**

**ASSUNTO: INTERPRETAÇÃO E APLICAÇÃO DA LCD 904/04**

**LEI COMPLEMENTAR DISTRITAL Nº 904/2015 – RACIONALIZAÇÃO DO AJUIZAMENTO DE EXECUÇÕES FISCAIS – INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA – CONSOLIDAÇÃO DE CRÉDITOS – DISPENSA DE AJUIZAMENTO – COBRANÇA EXTRAJUDICIAL DE DÍVIDAS DE MENOR VALOR E SEU AJUIZAMENTO EXCEPCIONAL E ESTRATÉGICO – RECONHECIMENTO DE PRESCRIÇÃO – DÚVIDAS JURÍDICAS ESPECÍFICAS – ORIENTAÇÕES.**

1. À luz da Lei Complementar Distrital nº 904/2015 (“LCD nº 904/2015”), a consolidação dos créditos para fins de dispensa de ajuizamento deve resultar da soma dos valores atualizados de todas as dívidas, considerando a raiz do CNPJ, logo incluindo matriz e filiais, sendo imperioso ainda observar que:

1.1. Para fins de fins de inscrição em dívida ativa, não se pode praticar tratamento indiscriminado de estabelecimentos distintos. Não é viável inscrever a filial por dívida derivada de atividade da matriz e vice-versa. Entretanto, para fins de responsabilidade patrimonial na fase de execução, à míngua de patrimônio do estabelecimento que realizou o fato que deu origem à dívida, a unidade patrimonial empresarial permitirá que a satisfação se faça com atingimento de bens vinculados ao CNPJ de estabelecimento-irmão.

1.2. Como uma mesma execução fiscal pode ser aparelhada por mais de uma CDA, é sem dúvida possível – verdadeiramente, recomendável – a inclusão de dois ou mais estabelecimentos autônomos da pessoa jurídica no polo passivo da execução. A vantagem de tal iniciativa é garantir, desde o início, a visão panorâmica das dívidas em face do patrimônio (unidade patrimonial) que poderá futuramente ser alcançado para a satisfação do crédito, em atenção à norma processual do art. 591 CPC/73 (art. 789 CPC/15), que estipula a responsabilidade patrimonial integral do devedor para o cumprimento de suas obrigações.

Folha nº	44
Processo nº	002.002.598/2016
Rubrica	val
Matrícula nº	25 583-1

Parecer **APROVADO** pelo Exmo. Sr.  
Procurador-Geral do DF, em 05/04/2017 e  
pelo Exmo. Sr. Governador do DF, em  
\_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_/20\_\_\_\_

2. Se o *caput* do art. 1º da LCD nº 904/2015 reza que é dispensado o ajuizamento de créditos “cujos valores consolidados, por devedor, sejam iguais ou inferiores” a determinados patamares, e se o conceito de consolidação, positivado no §1º do mesmo artigo, inclui os débitos “pendentes de pagamento”, sem discriminar entre ajuizados ou não, logo não há dúvida de que todos os débitos não pagos – em execução ou não – hão de ser considerados na consolidação de que trata o referido preceito legal.

3. Tratando-se de dívida de ICMS, não se deve considerar, na consolidação, créditos de outra natureza, para o fim de alcançar o piso do inciso I do *caput* do art. 1º da LCD nº 904/2015.

4. Nos casos em que a SEF, por dificuldades operacionais, vier a descumprir o art. 4º, da Lei Complementar nº 904/2015, inscrevendo créditos abaixo do piso legal, não deverá a PGDF considerar os aludidos créditos na consolidação para fins de ajuizamento, sob pena de aderir ao vício de origem e de transformar a execução em fruto da árvore envenenada.

5. O art. 2º da LCD nº 904/2015 não permite que a PGDF, no curso do período de cobrança administrativa, use créditos protestados para viabilizar o ajuizamento da execução fiscal com o objetivo de afastar a prescrição de créditos não protestados, mas aqueles devem ser considerados na consolidação para fins de ajuizamento de créditos que não estejam no período de cobrança administrativa obrigatória, pois a lei determina que se consolidem todos os débitos “pendentes de pagamento”.

6. Os créditos a que se refere o art. 2º da LCD nº 904/2015, enquanto estiverem no período de espera (cobrança extrajudicial obrigatória), não se submetem ao juízo de conveniência da PGDF de que trata o §5º do art. 1º da mesma lei complementar, que cuida de exceção a ser aplicada quando ocorram particularidades que denotem ser estratégico, sob a ótica do interesse público, o ajuizamento extraordinário.

7. Somente o protesto judicial tem o poder interruptivo do prazo prescricional de créditos tributários ou não tributários. Logo, o protesto extrajudicial de créditos de menor valor não interrompe o respectivo prazo prescricional.

8. Quanto aos créditos de menor valor, se não houver razão legítima para aplicação do §5º do seu art. 1º, deve-se adotar as providências necessárias ao encaminhamento dos créditos para

cobrança administrativa, cujo insucesso, ao final do prazo de prescrição, ensejará o reconhecimento da extinção da obrigação e o cancelamento da dívida, salvo se, antes disso, o devedor vier a contrair outros débitos que, somados com os anteriores, permitam superar o piso de ajuizamento.

9. No que se refere aos créditos que não foram afetados pelo cancelamento de que trata o art. 5º da LCD 904/2015, e que também não alcançam hoje os patamares indicados no art. 1º, incisos I e II, da referida lei complementar distrital, é correto afirmar que, não havendo êxito nas tentativas de cobrança extrajudicial e escoado o prazo prescricional sem que o devedor venha a contrair outros débitos que, somados com os atuais, permitam superar o piso de ajuizamento, será mister reconhecer a prescrição e cancelar a dívida no sistema.

10. É possível aplicar a exceção do art. 1º, § 5º, da LCD nº 904/2015, para executar débitos de menor valor em face de devedores contumazes, assim reconhecidos em procedimento específico que revele a presença das circunstâncias descritas no Parecer nº 193/2010-PROFIS/PGDF.

## 1. RELATÓRIO

Vem a este Núcleo da Procuradoria Especial da Atividade Consultiva, por determinação da Exma. Sra. Procuradora-Geral Adjunta, Dra. Karla Motta, a partir de iniciativa do ilustre Procurador-Chefe da Procuradoria Fiscal (PROFIS), Dr. Guilherme Bicalho, solicitação de parecer a respeito dos procedimentos a serem observados pela Coordenação de Inscrição e Gestão da Dívida Ativa (COGID) em assuntos relacionados com a cobrança administrativa de créditos tributários e não tributários, ajuizamento de execuções fiscais e reconhecimento de prescrição, considerando o disposto na Lei Complementar Distrital nº 904/2015 ("LCD nº 904/2015").

Em manifestação de fls. 35/42, a Chefia da PROFIS faz referência ao processo administrativo nº 0020-003384/2010, instaurado por determinação da então Procuradora-Geral Adjunta, Dra. Simone Costa Lucindo, para fixação de orientação da Procuradoria-Geral do Distrito Federal acerca das regras estabelecidas pelo Decreto nº 13.119/91, em relação ao ajuizamento de execuções fiscais pelo Distrito Federal.

Folha nº 46  
Processo: 00002598/2016  
Rubrica: Mat. 43182-6

No bojo do referido processo, foi exarado o Parecer nº 020/2010-PROFIS/PGDF, de autoria do ora signatário, que se encontra assim ementado:

**DÉBITOS DE PEQUENO VALOR. AJUIZAMENTO OBRIGATÓRIO QUANDO HOVER MAIS DE UM - ART. 4º, §1º, DO DECRETO N.º 13.119/91.**

1. O art. 4º, §1º, do Decreto n.º 13.119/91, que obriga a inscrição e o ajuizamento de débito de pequeno valor quando o devedor possuir outro débito, abarca tanto os casos em que a pessoa figura como devedora principal quanto aqueles em que ela aparece como devedora solidária ou co-responsável.
2. Por essa razão, no caso concreto dos autos, em que a devedora possui três débitos, sendo um deles tributário na qualidade de co-responsável, são obrigatórios a inscrição e o ajuizamento.

Ainda no mesmo ano, por solicitação do então Coordenador da Coordenação de Execuções Fiscais (CODEF), Dr. Ângelo Barbosa Lovis, procedeu-se a um estudo do tema à luz das disposições da Lei Complementar Distrital nº 781/2008, o que se deu por meio do Parecer nº 193/2010-PROFIS/PGDF, também de autoria do ora subscritor, cuja ementa está abaixo transcrita:

**INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA E AJUIZAMENTO DE DÉBITOS DE DIMINUTO VALOR - LEI COMPLEMENTAR Nº 781/2008 E DECRETO Nº 13.119/91 - INTELIGÊNCIA.**

1. Na aplicação do art. 4º, §1º, do Decreto nº 13.119/91, pode-se desconsiderar débito prescrito, desde que já reconhecido como tal.
2. O art. 12 da LC 781/2008 não tratou de dispensa de inscrição em dívida ativa, logo, quanto a essa matéria, não trouxe qualquer reflexo no Decreto nº 13.119/91. Já no que se refere à dispensa de ajuizamento de execuções fiscais, o referido preceito de lei complementar revogou tacitamente tanto o art. 2º do Decreto nº 13.119/91 quanto a menção ao art. 2º feita pelo § 1º do art. 4º do mesmo ato.
3. Para os fins do art. 12 da LC 781/2008, a expressão "débitos de mesma natureza" deve ser lida como "débitos tributários" ou "débitos não tributários".
4. O art. 12 da LC 781/2008 estabelece um dever-poder do agente público de fazer prevalecer, em situações normais, a eficiência da Administração (art. 37, CF), mediante não propositura da execução fiscal. Todavia, isso não elimina a possibilidade de esta Procuradoria, motivadamente, indicar particularidades que justifiquem ser estratégico, pelo prisma do interesse público, o ajuizamento de determinada execução para cobrança de valores inferiores ao patamar

Folha nº	47
Processo nº	020.002.598/2016
Rubrica	val
Matricula nº	28.503-1

fixado no citado preceito legal.

5. Não se destinando à vigência temporária, o art. 12 da LC 781/2008 terá vigor até que outro preceito legal o modifique ou revogue.

Em adição, diante da necessidade de adequação de procedimentos internos da PROFIS às conclusões externadas no referido Parecer nº 193/2010, aquela especializada solicitou a emissão de opinativo acerca de rotinas e cautelas em casos de reconhecimento de prescrição e de cancelamento de débitos, ensejando a elaboração do Parecer nº 265/2010-PROFIS/PGDF, outra vez do ora signatário, cuja ementa é a seguinte:

**PROCEDIMENTO PARA AJUIZAMENTO DE DÉBITOS EXIGÍVEIS E TRATAMENTO DOS PRESCRITOS. RECOMENDAÇÕES.**

1. Até a superveniência de ato normativo tratando do tema, recomenda-se a adoção do procedimento apresentado pela DATF às fls. 20/21 dos autos, acrescido de um item, qual seja, o encaminhamento, à Chefia da PROFIS, de uma lista semanal dos débitos que não tenham sido ajuizados em razão de aparente prescrição, para análise e sugestão de cancelamento das dívidas.

2. Sugere-se, paralelamente, a criação de grupo de trabalho para se elaborar anteprojeto de ato normativo acerca dos procedimentos relativos ao ajuizamento de débitos exigíveis e cancelamento dos prescritos, cuja composição deve contemplar ao menos um representante do DATF, um Procurador do Núcleo de Execuções Fiscais e um servidor da Secretaria de Estado de Fazenda.

Observa-se que os pareceres elaborados por essa Casa Jurídica tinham por finalidade a fixação de orientação geral a respeito de parâmetros de ajuizamento, aplicação de prazos prescricionais e procedimentos correlatos a serem observados no âmbito da PROFIS.

Acrescente-se que, em razão da determinação constante do Parecer nº 265/2010-PROFIS/PGDF, constituiu-se grupo de trabalho para elaboração de minuta de ato normativo versando sobre ajuizamento de créditos inscritos em dívida ativa e de reconhecimento de ofício da prescrição, além do cancelamento de débitos.

Como resultado dos trabalhos desenvolvidos pelo citado grupo, foi proposta minuta de decreto que "*disciplina o controle administrativo de legalidade nos*

Folha nº	48
Processo nº	000.000.598/2010
Rubrica	val
Matrícula nº	26.863-1

*procedimentos de inscrição de créditos de qualquer natureza na dívida ativa do Distrito Federal e de sua respectiva cobrança judicial”.*

Segundo informa o Procurador-Chefe da PROFIS à fl. 37, o “referido processo administrativo está em trâmite regular para fins de aprovação e publicação do ato normativo em referência”.

Foi nesse cenário que, com o advento da Lei Complementar nº 904, de 28 de dezembro de 2015 (LCD nº 904/2015), que *dispôs sobre a racionalização do ajuizamento de execuções fiscais, regula a inscrição e a cobrança da dívida ativa do Distrito Federal*, o tema foi submetido ao exame desta Procuradoria Especial nos autos do processo administrativo nº 020-000776/2016, ocasião em que foi exarado o Parecer nº 00442/2016-PRCON/PGDF, elaborado pela ora signatário e assim ementado:

**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

Folha nº	49
Processo nº	020.002.598/2016
Rubrica	val
Matricula nº	26.863-1

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 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.

Diante do fato de que o citado opinativo focou aspecto específico da LCD nº 904/2015, algumas outras questões em torno desse diploma não puderam ser ali abordadas, motivo pelo qual o Procurador-Chefe da PROFIS, à fl. 38, registrou que pendem *“dúvidas interpretativas a respeito do procedimento a ser observado pela Coordenação de Inscrição e Gestão da Dívida Ativa – COGID em relação à atividade de ajuizamento das execuções fiscais, o reconhecimento da prescrição tributária e especialmente os deveres atinentes à cobrança administrativa estabelecida na Lei Complementar nº 904/2015”*.

Ressaltou a Chefia da PROFIS a necessidade de fixação de orientação geral desta Casa Jurídica acerca da atividade a ser desempenhada pela COGID, conferindo segurança aos seus servidores. Nesse sentido, propôs-se a elaboração de novo parecer jurídico, com o fito de definir procedimentos a serem observados pela COGID/PROFIS, bem como ofertar esclarecimentos a questionamentos específicos apresentados tanto pelo Coordenador daquela unidade quanto pela Diretora da

Folha nº	50
Processo nº	020.002.598/2016
Rubrica	Nal
Matrícula nº	26.663-1

Diretoria Fiscal (DIRFI) – fls. 39/42.

Nessa toada, a Chefia da PROFIS, objetivando conferir maior segurança à atuação da COGID, formula os seguintes quesitos:

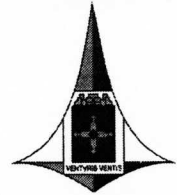
1) Nos termos do art. 1º, §§ 1º e 2º da Lei Complementar nº 904/15, a consolidação dos créditos tributários e não-tributários deve observar a raiz de Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ, independentemente da condição do contribuinte ou responsável tributário. Diante desse quadro normativo, surge a dúvida relevante a respeito da indicação do sujeito passivo da ação de execução fiscal, uma vez que os créditos originam-se da atividade desempenhada por estabelecimentos filiais. Nessa perspectiva, o ajuizamento das execuções fiscais deverá incluir no pólo passivo apenas o estabelecimento matriz, ou incluir o estabelecimento matriz e as respectiva filiais?

2) Nos termos dos incisos I e II do art. 1º da Lei Complementar nº 904/15, o ajuizamento das execuções fiscais deve observar patamares distintos para créditos de ICMS e os demais créditos tributários e não-tributários. Não obstante, a consolidação do valor para fins de ajuizamento segue o disposto nos §§ 1º, 2º e 3º do dispositivo em comento. Assim, surge dúvida relevante acerca da expressão *pendentes de pagamento*, constante do § 1º do art. 1º da LC nº 904/15, pois em diversas situações concretas alguns créditos fiscais já se encontram ajuizados e outra parte não, sendo que o valor conjugado desses créditos pendentes de ajuizamento é inferior aos patamares definidos no inciso I e II. Nessa hipótese, os créditos fiscais pendentes de ajuizamento, cujo valor seja inferior aos patamares de ajuizamento, deverão ser objeto de consolidação com os créditos fiscais já ajuizados para posterior propositura de execução fiscal? Ainda em relação à ação executiva, ela deve ser proposto mesmo que seu valor da causa seja inferior aos patamares mínimos de ajuizamento fixados no incisos I e II da LC 904/2015?

3) Ainda na temática dos parâmetros mínimos de ajuizamento, o § 3º do art. 1º da Lei Complementar nº 904/2015 exige a consolidação em separado dos créditos tributários de ICMS, de modo que o patamar de ajuizamento descrito no art. 1º, inciso I seja estritamente observado para esse tributo. Assim, considerando-se a situação anteriormente indicada sobre a consolidação dos créditos fiscais ajuizados e não ajuizados, surge dúvida relevante acerca da consolidação em separado do ICMS relativamente a créditos pendentes de ajuizamento e créditos já ajuizados. Ou seja, havendo créditos de ICMS pendentes de ajuizamento, a consolidação em separado deverá considerar apenas os créditos de ICMS imponíveis ao contribuinte já ajuizados ou

Folha nº	51
Processo nº	020.002.598/2016
Rubrica	val
Matrícula nº	26.863-1





a COGID poderá efetuar o ajuizamento da nova ação de execução após consolidação de todos os créditos fiscais ajuizados e os créditos de ICMS pendentes de ajuizamento?

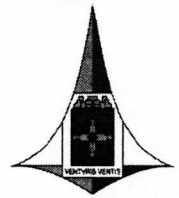
4) Nos termos do art. 4º, da Lei Complementar nº 904/2015, os créditos fiscais inferiores a R\$ 350,00 (trezentos e cinquenta reais) não serão objeto de inscrição em dívida ativa, privilegiando-se a sua cobrança extrajudicial pela Fazenda Pública. Ocorre que a Secretaria de Fazenda do Distrito Federal tem mantido a conduta de inscrever esses créditos em dívida ativa, sob a alegação de que inexistente sistema independente de controle de créditos fiscais para cobrança administrativa. Por conseguinte, em virtude do descumprimento da norma jurídica, a COGID tem se defrontado com situação idêntica àquela descrita no item antecedente, isto é, créditos fiscais pendentes de ajuizamento inferiores a R\$ 350,00 (trezentos e cinquenta reais), mas que se consolidados com créditos fiscais já ajuizados o valor correspondente é superior aos patamares de ajuizamento. Nessa hipótese, qual o procedimento que deverá ser observado pela COGID?

5) Nos termos do art. 1º, § 4º c/c art. 2º da Lei Complementar nº 904/2015, os créditos fiscais cujo valor consolidado seja inferior aos patamares de ajuizamento indicados nos incisos I e II do mesmo art. 1º, devem ser objeto de cobrança administrativa extrajudicial no prazo de 1 ano, ou 120 dias, na hipótese de créditos oriundos do contencioso administrativo fiscal, após o qual eles se tornam aptos a serem ajuizados. Nessa circunstância, em relação aos créditos fiscais protestados, a COGID poderá utilizar tais créditos para fins de consolidação e ajuizamento da execução fiscal com o objetivo de afastar a prescrição de créditos não protestados, ainda que no curso do período de cobrança administrativa?

6) Também no contexto da atividade de cobrança administrativa, o prazo definido no art. 2º da Lei Complementar nº 904/2015 aplica-se apenas em conjunção aos incisos do art. 1º da Lei Complementar nº 904/2015 ou abrange quaisquer créditos fiscais inscritos em dívida ativa? Na hipótese de créditos fiscais de grande valor, é admissível a edição de ato normativo interno da Procuradoria Geral do Distrito Federal para autorizar o ajuizamento de créditos fiscais (tributários e não-tributários) de elevada monta antes do fim do prazo de cobrança em atenção ao disposto no § 5º, do art. 1º da LC nº 904/2015?

7) Recentemente, a Procuradoria Geral do Distrito Federal criou a Diretoria de Cobrança Administrativa, Protesto e Atendimento ao Cidadão com o objetivo de operacionalizar a cobrança administrativa extrajudicial prevista no art. 1º, § 4º da Lei Complementar nº 904/2015.

Folha nº	52
Processo nº	020.002.5981/2016
Rubrica	val
Matrícula nº	26.863-1



Portanto, o protesto será instrumento efetivo a ser adotado pelo Distrito Federal para viabilizar a recuperação de créditos fiscais independentemente do ajuizamento das execuções fiscais. Ocorre que esse procedimento gera repercussão no cômputo do prazo prescricional para o ajuizamento das execuções fiscais. Por conseguinte, indaga-se: a) o protesto é causa interruptiva para a exigência de créditos tributários e não tributários? b) na hipótese de inexistência do efeito interruptivo, a COGID deverá propor as respectivas ações de execução fiscal, ainda que não satisfeito o parâmetro mínimo de ajuizamento previsto no art. 1º, I e II da LC nº 904/2015; ou deverá propor o reconhecimento de ofício da prescrição tributária, caso não haja a superação do limite mínimo para ajuizamento da demanda executiva?

8) Em relação à dinâmica própria dos limites de ajuizamento de execuções fiscais, existe a possibilidade de prescrição de créditos fiscais em virtude da necessidade de consolidação e atingimento dos referidos parâmetros legais. Nessa circunstância, a COGID deverá propor as ações de execução fiscal relativa a créditos fiscais de valores inferiores aos parâmetros de ajuizamento com vistas a impedir o transcurso do prazo prescricional ou deverá aguardar o transcurso do referido lapso temporal e declarar oficiosamente a prescrição tributária?

9) Tendo em vista o estoque de inscrições em dívida ativa existentes e considerada a sistemática anterior de ajuizamentos, é possível afirmar que existem diversos créditos fiscais inscritos em dívida ativa superiores a R\$ 350,00 (trezentos e cinquenta reais), que não foram afetados pelo cancelamento determinado pelo art. 5º da LC nº 904/2015. Todavia, quando objeto de consolidação, muitos desses créditos fiscais não atingem os parâmetros mínimos de ajuizamento previstos nos incisos I e II da LC nº 904/2015. Nessas hipóteses, a Procuradoria Fiscal deverá aguardar o decurso do prazo prescricional e reconhecê-la de ofício; ou deverá propor as ações executivas respectivas?

10) Com relação aos devedores qualificados como contumazes (Parecer nº 717/2016), constata-se que em relação aos créditos fiscais há um fluxo contínuo de inadimplementos que ensejam diferentes prazos prescricionais. Assim, a COGID pode se deparar com situações em que o fluxo das prescrições e a realização de novas inscrições em dívida ativa impede o ajuizamento de execuções fiscais em virtude dos parâmetros de ajuizamento descritos nos incisos I e II do art. 1º da LC nº 904/2015. Nessa hipótese, a PROFIS deverá realizar a cobrança administrativa e reconhecer oficiosamente os prazos de prescrição ou propor as ações executivas em virtude das conclusões do Parecer nº 717/2016?

Folha nº	53
Processo nº	020.002.598/2016
Rubrica	val
Matricula nº	26.853-1

É o relatório.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

Desde logo, cumpre ressaltar, acerca do alcance do art. 1º da LCD nº 904/2015, o ponto específico em que o Parecer nº 00442/2016-PRCON/PGDF, abraçando a tese defendida no Parecer nº 193/2010-PROFIS/PGDF (exarado em torno do art. 12 da LCD nº 781/2008), esclarece a correta inteligência da expressão “*dispensa de ajuizamento*” alojada no citado preceito, a saber:

Dispensar é desobrigar; isentar ou eximir de uma obrigação<sup>1</sup>. Logo, num cenário em que a regra é a obrigação de ajuizar da execução fiscal (princípio da indisponibilidade dos bens públicos)<sup>2</sup>, a exceção é a dispensa, isto é, a eliminação do 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 verdadeiramente complementares, pois sua integração é indispensável para o êxito hermenêutico<sup>3</sup>.

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*”

<sup>1</sup> 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>.

<sup>2</sup> 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).

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

Folha nº	54
Processo nº	020.002.598/2016
Rubrica	val
Matrícula nº	20.803-1

*administrativa*<sup>4</sup>.

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”<sup>5</sup>.

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 economicidade<sup>6</sup>.

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).

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.

Assim, a correta interpretação do art. 1º da LCD 904/2015 é a de que “deixa de ser obrigatório o ajuizamento dos créditos **inscritos em dívida ativa**, tanto tributários quanto não tributários”, mas “o legislador, de modo **expletivo**, fez questão

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

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

<sup>6</sup> FURTADO, Lucas Rocha. Op. cit, p. 626.

Folha nº	55
Processo nº	000-002 598/2016
Rubrica	val
Matrícula nº	26.863-1

*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'.*

Ou seja, o legislador, com base em fundamentos econômicos e estatísticos<sup>7</sup>, constituiu a presunção legal de que não era do interesse público distrital, em regra, executar dívidas abaixo de determinados patamares.

Adotando essa compreensão como baliza para as respostas às questões suscitadas na consulta, relativas ao art. 1º da referida lei complementar distrital, passa-se à análise de cada um dos quesitos.

**2.1. QUESITO 1 - ART. 1º, §§ 1º E 2º DA LCD Nº 904/2015 – RAIZ DO CNPJ – MATRIZ E FILIAIS – CONSOLIDAÇÃO “DEVEDOR” – INCLUSÃO NO PÓLO PASSIVO DA EXECUÇÃO FISCAL DE MAIS DE UMA PESSOA JURÍDICA**

Acerca do que dispõem os §§ 1º e 2º do art. 1º da referida lei complementar distrital<sup>8</sup>, relativamente à observância da raiz do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ para consolidação de créditos pendentes de pagamento, independentemente da condição do contribuinte ou responsável tributário, indaga-se sobre a possibilidade de inclusão de estabelecimento filial, juntamente com a matriz, no polo passivo da execução fiscal.

Consta do art. 1º, §§ 1º e 2º, da LCD nº 904/2015:

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:

<sup>7</sup> No item 2.8 deste parecer há transcrição da exposição de motivos do projeto que desaguou na LCD nº 904/2015.

<sup>8</sup> A título de interpretação histórica e teleológica, é importante conhecer os motivos que levaram à edição do referido diploma legal, transcritos no item 2.8 deste parecer.

Folha nº	56
Processo nº	020.002.598/2016
Rubrica	val
Matrícula nº	26.863-1

(...)

§ 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.

Não parece haver dúvida jurídica específica sobre a consolidação dos créditos para fins de dispensa de ajuizamento. Somam-se os valores atualizados de todos os créditos considerando a raiz do CNPJ, logo incluindo matriz e filiais. Até aí não há qualquer incerteza quanto ao cumprimento da lei em face do princípio da autonomia dos estabelecimentos para fins fiscais, porquanto sendo a dispensa de ajuizamento medida discricionária – *parte da política de racionalização da execução fiscal e de recuperação de créditos fiscal inaugurada pelo citado diploma legal* –, ao DF cumpre eleger os critérios para definir o universo de devedores que sofrerão o correlato impacto.

A intenção do legislador, no ponto, parece ter sido a de não permitir que empresas ou grupos econômicos, com dezenas ou centenas de débitos, possam gozar de dispensas individuais e isoladas de ajuizamento, de filial ou de matriz, sem que seja levado em conta o todo, isto é, aquilo que representa a efetiva dívida da cadeia de supermercados, do conglomerado financeiro, etc.

Diferente é a situação relativa ao polo passivo da execução fiscal a ser proposta em face das empresas derivadas da mesma raiz de CNPJ, cuja dívida consolidada supere o limite para dispensa de ajuizamento. Nessa hipótese, não há qualquer empecilho legal ao ajuizamento em separado de execuções fiscais contra matriz e filiais. Todavia, é lícito e talvez mais eficiente ajuizar a execução conjuntamente em face de todos, em litisconsórcio passivo – ***se operacionalmente for possível diante dos sistemas informatizados usados nesta Casa.***

Folha nº 57
Processo nº 020.002.598/2016
Rubrica Val
Matrícula nº 26.853-1



Segundo a autorizada doutrina, o princípio da autonomia dos estabelecimentos enuncia a observância da legislação específica para a escolha e determinação do domicílio empresarial<sup>9</sup>, sendo daí possível extrair que cada estabelecimento deva ser isoladamente considerado relativamente ao nascimento das obrigações tributárias vinculadas a fatos geradores a ele referíveis<sup>10</sup>.

Por isso, na fase anterior à execução, que é a da inscrição em Dívida Ativa, é de se observar que o art. 2º, §5º, I, da Lei 6.830/80, exige a designação, na CDA, de cada um dos devedores, e bem assim dos responsáveis pelo débito, não sendo possível inscrever estabelecimento que não tenha realizado a atividade empresarial da qual derivou o crédito.


Nessa trilha, o TJDFT fixou entendimento no sentido de que o ato de inscrição em dívida ativa não pode confundir os débitos da filial com o da matriz, de modo a imputá-los a esta, a conferir:

**AÇÃO DE CONHECIMENTO. CRÉDITO TRIBUTÁRIO. ICMS. MATRIZ E FILIAIS. AUTONOMIA DOS ESTABELECIMENTOS. DOMICÍLIOS TRIBUTÁRIOS DISTINTOS. TERMO DE INSCRIÇÃO DA DÍVIDA. ERRO OU OMISSÃO. NULIDADE SANÁVEL.**

1. Cada estabelecimento tem seu domicílio tributário, onde as obrigações tributárias são geradas, de modo que os respectivos encargos são estipulados conforme a situação específica e peculiar de cada filial. **Em face do princípio da autonomia de cada estabelecimento, preconizado no art. 127, I, do CTN, não é possível impor-se à filial débito tributário de responsabilidade de outra filial ou da matriz, e vice-versa.** Todavia, considera-se válido o pagamento efetuado pela filial referente a débito erroneamente inscrito em nome da matriz, porquanto os valores correspondem

<sup>9</sup> Em matéria tributária, é preciso considerar o disposto no art. 127, II, do CTN, onde se lê que: “Art. 127. Na falta de eleição, pelo contribuinte ou responsável, de domicílio tributário, na forma da legislação aplicável, considera-se como tal: (...) II - quanto às pessoas jurídicas de direito privado ou às firmas individuais, o lugar da sua sede, ou, em relação aos atos ou fatos que derem origem à obrigação, o de cada estabelecimento”.

<sup>10</sup> Luiz Antonio Caldeira Miretti, em Comentários ao Código Tributário Nacional, vol. 2, coord. Ives Gandra da Silva Martins, Ed. Saraiva, 1998, p.210 *apud* Paulsen, Leandro: Constituição, Código Tributário e Lei de Execução Fiscal à luz da doutrina e da jurisprudência. 4. Ed. rev. atual. – Porto Alegre: Livraria do Advogado: ESMAFE, 2002, p.650. Ver ainda Paulo de Barros Carvalho, Curso de Direito Tributário, 8ª Edição, Ed. Saraiva, 1996, p. 212



Folha nº	58
Processo nº	020.002.598/2016
Rubrica	Val
Matrícula nº	26.653-1

exatamente àqueles cobrados pela Fazenda Pública.

2. O art. 203 do CTN dispõe que é nulo o termo da inscrição em casos de erro ou omissão em um dos itens e, por outro lado, esclarece que "a nulidade poderá ser sanada até a decisão de 1ª instância, mediante substituição da certidão nula, devolvido ao sujeito passivo, acusado ou interessado, o prazo para defesa, que somente poderá versar sobre a parte modificada.

3. Recurso conhecido e provido. Unânime. (Acórdão n.512668, 20070111145225APC, Relator: WALDIR LEÔNICIO LOPES JÚNIOR, Revisor: J.J. COSTA CARVALHO, 2ª Turma Cível, Data de Julgamento: 11/05/2011, Publicado no DJE: 16/06/2011. Pág.: 90)

O mesmo entendimento é partilhado pelos tribunais superiores, que recorrem ao aludido princípio para justificar a legalidade da expedição de certidão negativa de débitos à matriz empresarial, ainda que constem débitos inscritos em Dívida Ativa à conta de estabelecimento filial. Veja-se:

**TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. EXPEDIÇÃO DE CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITO. MATRIZ E FILIAL. POSSIBILIDADE. AUTONOMIA DOS ESTABELECIMENTOS.**

O Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de que, para fins tributários, na hipótese de existência de inscrições próprias entre a matriz e as filiais, por serem considerados entes tributários autônomos, a situação de regularidade fiscal deve ser considerada de forma individualizada.

Agravo regimental desprovido. (AgRg no AREsp 857.853/SP, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 21/06/2016, DJe 08/08/2016)

**PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. EXPEDIÇÃO DE CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITO. MATRIZ E FILIAL. POSSIBILIDADE. AUTONOMIA JURÍDICO-ADMINISTRATIVA DOS ESTABELECIMENTOS.**

1. Esta Corte firmou o entendimento de que "é possível a concessão de certidões negativas de débitos tributários às empresas filiais, ainda que conste débito em nome da matriz e vice-versa, em razão de cada empresa possuir CNPJ próprio, a denotar sua autonomia jurídico-administrativa" (AgRg no REsp 1.114.696/AM, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, Primeira Turma, DJe 20/10/09)

2. Esse entendimento decorre do princípio da autonomia de cada estabelecimento da empresa, consagrado no art. 127, I, do CTN, que tenha o respectivo CNPJ, o que justifica o direito à certidão positiva com efeitos de negativa em nome de filial de grupo econômico, ainda

Folha nº	59
Processo nº	020.002.593/2016
Rubrica	Val
Matrícula nº	26.883-1



que fiquem pendências tributárias da matriz ou de outras filiais.

3. Agravo regimental a que se nega provimento. (AgRg no AREsp 657.920/AM, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 07/05/2015, DJe 27/05/2015)

Assim, para fins de inscrição em dívida ativa, não se pode praticar tratamento indiscriminado de obrigações tributárias ou não tributárias contraídas por cada estabelecimento da pessoa jurídica. Não é viável, por exemplo, inscrever em dívida ativa a filial por dívida oriunda de atividade da matriz e vice-versa.

Entretanto, a autonomia dos estabelecimentos, embora relevante em matéria de nascimento da obrigação (e inscrição em dívida ativa), é instituto que não limita o alcance da execução diante da circunstância de insuficiência de patrimônio para saldar a dívida. Por isso, para fins de responsabilização patrimonial **na fase de execução**, à míngua de patrimônio do estabelecimento que realizou o fato que deu origem à dívida, a unidade patrimonial empresarial permitirá que a satisfação se faça com atingimento de bens vinculados ao CNPJ de estabelecimento-irmão. É o que decidiu o STJ em julgados como este:

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. DÍVIDAS TRIBUTÁRIAS DA MATRIZ. PENHORA, PELO SISTEMA BACEN-JUD, DE VALORES DEPOSITADOS EM NOME DAS FILIAIS. POSSIBILIDADE. ESTABELECIMENTO EMPRESARIAL COMO OBJETO DE DIREITOS E NÃO COMO SUJEITO DE DIREITOS. CNPJ PRÓPRIO DAS FILIAIS. IRRELEVÂNCIA NO QUE DIZ RESPEITO À UNIDADE PATRIMONIAL DA DEVEDORA.

1. No âmbito do direito privado, cujos princípios gerais, à luz do art. 109 do CTN, são informadores para a definição dos institutos de direito tributário, a filial é uma espécie de estabelecimento empresarial, fazendo parte do acervo patrimonial de uma única pessoa jurídica, partilhando dos mesmos sócios, contrato social e firma ou denominação da matriz. Nessa condição, consiste, conforme doutrina majoritária, em uma universalidade de fato, não ostentando personalidade jurídica própria, não sendo sujeito de direitos, tampouco uma pessoa distinta da sociedade empresária. Cuida-se de um instrumento de que se utiliza o empresário ou sócio para exercer suas atividades.

2. A discriminação do patrimônio da empresa, mediante a criação de filiais, não afasta a unidade patrimonial da pessoa jurídica, que, na condição de devedora, deve responder com todo o ativo do patrimônio social por suas dívidas, à luz de regra de direito processual prevista

Folha nº	60
Processo nº	020002.593/2016
Rubrica	Val
Matricula nº	20.883-1

no art. 591 do Código de Processo Civil, segundo a qual "o devedor responde, para o cumprimento de suas obrigações, com todos os seus bens presentes e futuros, salvo as restrições estabelecidas em lei".

**3. O princípio tributário da autonomia dos estabelecimentos**, cujo conteúdo normativo preceitua que estes devem ser considerados, na forma da legislação específica de cada tributo, unidades autônomas e independentes nas relações jurídico-tributárias travadas com a Administração Fiscal, **é um instituto de direito material, ligado à questão do nascimento da obrigação tributária de cada imposto especificamente considerado e não tem relação com a responsabilidade patrimonial dos devedores prevista em um regramento de direito processual, ou com os limites da responsabilidade dos bens da empresa e dos sócios definidos no direito empresarial.**

4. A obrigação de que cada estabelecimento se inscreva com número próprio no CNPJ tem especial relevância para a atividade fiscalizatória da administração tributária, **não afastando a unidade patrimonial da empresa**, cabendo ressaltar que a inscrição da filial no CNPJ é derivada do CNPJ da matriz.

5. Nessa toada, **limitar a satisfação do crédito público, notadamente do crédito tributário, a somente o patrimônio do estabelecimento que participou da situação caracterizada como fato gerador é adotar interpretação absurda e odiosa.** Absurda porque não se concilia, por exemplo, com a cobrança dos créditos em uma situação de falência, onde todos os bens da pessoa jurídica (todos os estabelecimentos) são arrecadados para pagamento de todos os credores, ou com a possibilidade de responsabilidade contratual subsidiária dos sócios pelas obrigações da sociedade como um todo (v.g. arts. 1.023, 1.024, 1.039, 1.045, 1.052, 1.088 do CC/2002), ou com a administração de todos os estabelecimentos da sociedade pelos mesmos órgãos de deliberação, direção, gerência e fiscalização. Odiosa porque, por princípio, o credor privado não pode ter mais privilégios que o credor público, salvo exceções legalmente expressas e justificáveis.

6. Recurso especial conhecido e provido. Acórdão submetido ao regime do art. 543-C do CPC e da Resolução STJ n. 8/08.

(REsp 1355812/RS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 22/05/2013, DJe 31/05/2013)

Nesse cenário, como uma mesma execução fiscal pode ser aparelhada por mais de uma CDA, é sem dúvida possível – verdadeiramente, recomendável – a inclusão de dois ou mais estabelecimentos autônomos da pessoa jurídica no polo passivo da execução. A vantagem de tal iniciativa é garantir, desde o início, a visão panorâmica das dívidas em face do patrimônio (unidade patrimonial) que poderá

Folha nº 61
Processo nº 020.002.598/2016
Rubrica Val
Matrícula nº 25.803-1

futuramente ser alcançado para a satisfação do crédito, em atenção à norma processual do art. 591 CPC/73 (art. 789 CPC/15), que estipula a responsabilidade patrimonial integral do devedor para o cumprimento de suas obrigações.

Respondido está, portanto, o primeiro quesito da consulta.

## 2.2. QUESITO 2 - ART. 1º, § 1º DA LCD Nº 904/2015 - CONSOLIDAÇÃO E AJUIZAMENTO DE CRÉDITOS DE PEQUENO VALOR: ALCANCE DA EXPRESSÃO “PENDENTES DE PAGAMENTO”

O segundo quesito diz respeito à interpretação e ao alcance da expressão “*pendentes de pagamento*”, constante do § 1º do art. 1º da LCD nº 904/2015.

A dúvida jurídica se faz relevante frente à possibilidade de ajuizamento de determinados créditos de valor inferior ao patamar mínimo estipulado em lei, na hipótese de consolidação com outros créditos pendentes de pagamento, mas já ajuizados.

Estipula do §1 do art. 1º:

Art. 1º (....)

§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.

Conquanto a finalidade da consolidação de débitos seja, primordialmente, dispensar o ajuizamento de execuções fiscais, surge a questão da cobrança judicial de créditos em valor inferior ao patamar mínimo estipulado em lei, mas que, reunidos com outros créditos já ajuizados e “*pendentes de pagamento*”, alcancem patamar que justificaria a execução dos menores. Indaga-se: é possível ou mesmo obrigatório executar valores inferiores ao piso estipulado em lei se, sua soma com outros já ajuizados (pendentes de pagamento), ultrapassar o teto da dispensa?

Folha nº	62
Processo nº	020.002.598/2016
Rubrica	Val
Matricula nº	26.863-1

A resposta parece ser positiva. Se o caput do art. 1º reza que será dispensado o ajuizamento de créditos “*cujos valores consolidados, por devedor, sejam iguais ou inferiores*” a determinados patamares, e se o conceito de consolidação, positivado no §1º do mesmo artigo, inclui os débitos “*pendentes de pagamento*”<sup>11</sup>, **sem discriminar entre ajuizados ou não**<sup>12</sup>, logo não há dúvidas de que todos os débitos não pagos – em execução ou não – hão de ser considerados na consolidação de que trata o referido preceito legal.

Não pode o intérprete restringir onde o legislador não o fez. No particular, parece que o legislador firmou o propósito de considerar a situação panorâmica do devedor. Metaforicamente falando, o legislador preferiu olhar a floresta e não a árvore. Se o sujeito passivo já possui estoque pendente de pagamento acima do piso legal, não se lhe dispensará a execução<sup>13</sup>, podendo dessa situação decorrer um fator indutivo da arrecadação. Para evitar novos ajuizamentos, pode o devedor se antecipar e quitar tantos débitos quantos sejam necessários para que, somados os remanescentes, não seja alcançado o piso de ajuizamento.

Por isso, não é apenas possível ajuizar débitos menores nesses casos, mas sim um *dever* da PGDF executar tais créditos, já que não incide a regra de dispensa.

De mais a mais, se assim decidiu o legislador, não compete ao Judiciário analisar a existência de interesse de agir da Fazenda Pública em ações de pequeno valor, como já decidiu reiteradamente o STJ (inclusive em súmula<sup>14</sup>), senão veja-se:

<sup>11</sup> Ora, pendente refere-se ao que depende de alguma coisa, de uma condição ou fato. Michaelis Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. Disponível em <<http://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=0&t=0&palavra=pendente>>

<sup>12</sup> Então, “pendente de pagamento” é o predicado eleito pelo legislador para definir o universo da consolidação de débitos. E como o legislador não restringiu entre a créditos não ajuizados, a consolidação se aplica aos que estejam sendo objeto de cobrança judicial.

<sup>13</sup> Como se verá na resposta ao quesito 10, essa norma é importante ferramenta de atuação contra os chamados devedores contumazes.

<sup>14</sup> **Súmula 452** A extinção das ações de pequeno valor é faculdade da Administração Federal, vedada a atuação judicial de ofício.

Folha nº 63
Processo nº 020.002.598/016
Rubrica Val
Matrícula nº 26.853-1



PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. VALOR IRRISÓRIO. EXTINÇÃO DE OFÍCIO. IMPOSSIBILIDADE. EXISTÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR.

1. Não procede a alegada ofensa aos artigos 458 e 535 do CPC. É que o Poder Judiciário não está obrigado a emitir expresso juízo de valor a respeito de todas as teses e artigos de lei invocados pelas partes, bastando para fundamentar o decidido fazer uso de argumentação adequada, ainda que não espelhe qualquer das teses invocadas. 2. **"Não incumbe ao Judiciário, mesmo por analogia a leis de outros entes tributantes, decretar, de ofício, a extinção da ação de execução fiscal, ao fundamento de que o valor da cobrança é pequeno ou irrisório, não compensando sequer as despesas da execução, porquanto o crédito tributário regularmente lançado é indisponível (art. 141, do CTN), somente podendo ser remetido à vista de lei expressa do próprio ente tributante (art. 150, § 6º, da CF e art. 172, do CTN)"** (REsp 999.639/PR, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 6.5.2008, DJe 18.6.2008). 3. Recurso especial provido, em parte, para determinar o prosseguimento da execução fiscal.

(STJ - REsp: 1319824 SP 2012/0012840-2, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 15/05/2012, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 23/05/2012)

No mesmo sentido firmou-se a jurisprudência do TJDFT<sup>15</sup>, *in verbis*:

PROCESSO CIVIL. TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. VALOR DO DÉBITO FISCAL CONSIDERADO IRRISÓRIO PELO JUIZ A QUO. EXTINÇÃO DO FEITO SEM EXAME DO MÉRITO. APELAÇÃO. PRESENÇA DE INTERESSE DE AGIR. PRESERVAÇÃO DA INDECLINABILIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL.

A previsão de valor mínimo de crédito tributário e a forma de cobrança, para efeitos de propositura de execução fiscal da Lei 6.830/80, encontram-se, no âmbito do Distrito Federal, regulamentadas no Decreto 13.119/91 e na Portaria 43/91, expedida pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal. **Ainda que o valor constante da certidão de dívida ativa seja de pequena monta, não compete ao magistrado decidir se existe ou inexistente interesse em cobrá-lo, sob pena de usurpação de competência fiscal determinada na**

<sup>15</sup> Ver também 20010110933885APC, Relator NÍVIO GONÇALVES, 1ª Turma Cível, julgado em 09/05/2005, DJ 07/06/2005 p. 179; 20010110303646APC, Relator HERMENEGILDO GONÇALVES, 1ª Turma Cível, julgado em 07/11/2005, DJ 08/12/2005 p. 20; 20000110660177APC, Relator FLAVIO ROSTIROLA, 1ª Turma Cível, julgado em 23/09/2005, DJ 13/10/2005 p. 59; 19980110725762APC, Relator MARIA BEATRIZ PARRILHA, 1ª Turma Cível, julgado em 05/12/2005, DJ 09/03/2006 p. 65; 19990110934262APC, Relator NATANAEL CAETANO, 1ª Turma Cível, julgado em 09/05/2005, DJ 09/06/2005 p. 323.

Folha nº	64
Processo nº	20002.598/0116
Rubrica	val
Matrícula nº	26.863-1

**legislação e violação do direito ao livre acesso à justiça.**

(TJ-DF - AC: 19980110829215 DF, Relator: NATANAEL CAETANO, Data de Julgamento: 07/06/2006, 1ª Turma Cível, Data de Publicação: DJU 06/07/2006 Pág.: 40)

Todavia, não se pode ler a resposta ao quesito 2, sem conjugá-la com a resposta ao quesito 3, que versa sobre a separação dos créditos de ICMS no ato de consolidação, senão veja-se.

**2.3. QUESITO 3 – CONJUNTO NORMATIVO DOS §§ 1º E 3º DO ART. 1º DA LCD Nº 904/2015 – INTERPRETAÇÃO - CONSOLIDAÇÃO DE CRÉDITOS DE ICMS COM OUTROS PENDENTES DE PAGAMENTO – APURAÇÃO EM SEPARADO**

Indaga-se também a respeito da necessidade de consolidação em separado dos créditos de ICMS (§3º do art. 1º), na hipótese de somatório com outros créditos pendentes de pagamento e já ajuizados.

Para os créditos de ICMS, diz o inciso I do *caput* do art. 1º da LCD nº 904/2015 que está dispensado o ajuizamento de valores consolidados, por devedor, inferiores a R\$ 15.000,00, ao passo que os §§1º e 3º do mesmo artigo dispõem que:

Art. 1º (...)

§ 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 (...)

§ 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.

Da leitura dos dispositivos, depreende-se que, em se tratando de créditos de ICMS, sua consolidação com outros créditos pendentes de pagamento, ainda que já ajuizados, deverá contemporaneamente observar a separação prevista no transcrito § 3º.

Isso porque, enquanto a norma do §1º estabelece o que constitui ou o

Folha nº	65
Processo nº	020.002.598/2016
Rubrica	Val
Matricula nº	26.853-1

que se entende por valor consolidado (regra geral), a norma do § 3º determina a observância de procedimento diferenciado para apuração do valor consolidado especificamente em relação ao ICMS (regra especial). Tal entendimento deriva da leitura das expressões “*Entende-se por valor consolidado*”, constante do § 1º, e “*a consolidação deve ser feita em separado*”, situada no §3º.<sup>16</sup>

Ademais, o próprio art. 1º, I, já informa a necessidade de atingimento de patamar mínimo para ajuizamento de execuções fiscais de créditos de ICMS, o que, por óbvio, só pode ser alcançado mediante a consolidação **em separado** de créditos de ICMS. Ou seja, a diferenciação entre créditos de ICMS e demais créditos (tributários e não tributários) tem sua premissa fixada já no art. 1º, *caput* e inciso I, razão pela qual a norma contida no § 3 teria caráter meramente expletivo e complementar, inclusive em relação ao § 1º.

Nesse cenário, a resposta ao quesito 3 deve ser no sentido de que, tratando-se de crédito de ICMS, a COGID não considerará, na consolidação, créditos de outra natureza, para o fim de alcançar o piso do inciso I do *caput* do art. 1º da LCD nº 904/2015. Ao fazê-lo, deverá considerar tanto os não ajuizados quanto os ajuizados, desde que estejam pendentes de pagamento, mas apenas daquela espécie tributária.

#### **2.4. QUESITO 4 – ART. 4º DA LCD Nº 904/2015 – CRÉDITOS INSCRITOS EM DÍVIDA ATIVA EM VALOR INFERIOR AO PATAMAR LEGAL – AJUIZAMENTO ISOLADO – IMPOSSIBILIDADE**

É preciso atentar para a lógica implantada pelo legislador. Após fixar pisos para ajuizamento e indicar como se deve fazer a consolidação para fins de alcance ou não daquele patamar (art. 1º, *caput*, §§1º, 2º e 3º), a lei complementar em

<sup>16</sup>Art. 1º (...) § 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 (...) § 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.

Folha nº	66
Processo nº	020.002.598/2016
Rubrica	val
Matrícula nº	26 853-1

análise, no § 4º subsequente, prevê que, não sendo alcançado o limite mínimo para a execução fiscal, “Os créditos mencionados neste artigo devem ser encaminhados para cobrança administrativa extrajudicial, em observância aos critérios de eficiência administrativa e economicidade”.

Vale dizer: é premissa da cobrança administrativa (dispensada a execução) o não atingimento do piso legal, mas não a inscrição. Isto é, a cobrança administrativa pode ter por objeto dívida inscrita ou não inscrita, independentemente do valor. O legislador não fixou piso de valores para a cobrança administrativa, mas apenas para a execução e para a inscrição.

No que se refere à inscrição, créditos inferiores a R\$ 350,00 (valor que se corrige no tempo) não serão inscritos em hipótese alguma, a conferir:

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.

No Parecer nº 442/2016-PRCON/PGDF, esta Casa abraçou o entendimento de que “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”.

Informa a autoridade consultante que “a Secretaria de Fazenda do Distrito Federal tem mantido a conduta de inscrever esses créditos em dívida ativa, sob a alegação de que inexistente sistema independente de controle de créditos fiscais para cobrança administrativa”. Ou seja, a SEF estaria descumprindo a lei, sendo por isso imperioso destacar que esse fato (descumprimento do art. 4º) não tem o condão de trazer obrigações à COGID. Explica-se.

Folha nº	67
Processo nº	020.002.598/2016
Rubrica	val
Matrícula nº	26.803-1



O art. 1º da lei complementar, ao fixar os pisos para dispensa de execução, ordena que se considerem apenas os créditos legalmente inscritos em dívida ativa, logo a consolidação não pode e não deve incluir as dívidas não inscritas.

Se a SEF, apenas por dificuldades administrativas, vier a descumprir o art. 4º acima transcrito, criando a figura de créditos não legalmente inscritos, a PGDF não poderá permitir que esse vício de origem contamine a execução fiscal, que se transformaria em fruto da árvore envenenada. Não se pode admitir que o DF cometa *venire contra factum proprium*, isto é, que aja contraditoriamente com a lei que ele mesmo editou.

## **2.5. QUESITO 5 – ALCANCE DO ART. 2º DA LCD Nº 904/2015 – PRAZO DE COBRANÇA EXTRAJUDICIAL – NÃO AJUIZAMENTO, SALVO DIANTE DE RISCO DE PRESCRIÇÃO – CRÉDITOS PROTESTADOS – INTERPRETAÇÃO**

A respeito do alcance do art. 2º da LCD 904/2015, é preciso verificar, em primeiro lugar, se ele seria aplicável tão somente aos créditos de pequeno valor, elencados nos incisos I e II do art. 1º, ou se abrange todo e qualquer crédito fiscal inscrito em dívida ativa.

Reza ao referido art. 2º:

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.

Na lição de CARLOS MAXIMILIANO, onde “o texto dispõe de modo amplo, sem limitações evidentes, é dever do intérprete aplicá-lo a todos os casos particulares que se possam enquadrar na hipótese geral prevista explicitamente”<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 19.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 201.

Folha nº	68
Processo nº	020.002.598/2016
Rubrica	val
Matrícula nº	28.553-1

Note-se que, no art. 2º, o legislador, ao tratar do crédito em espera<sup>18</sup>, não fez qualquer distinção quanto à natureza do crédito (tributário e não tributário), e nem trouxe disposição **expressa** sobre o respectivo valor, embora implicitamente elimine de seu raio normativo os créditos de pequeno valor.

Com efeito, o texto refere-se ao prazo de cobrança administrativa obrigatória como sendo aquele que medeia a inscrição em dívida ativa e o ajuizamento. Por conseguinte, ao mencionar “ajuizamento”, o art. 2º obviamente não visou os créditos enquadrados na dispensa legal de cobrança judicial, pois quanto a eles não haverá, em regra (salvo art. 1º, §5º, da lei complementar), ajuizamento.

Daí se entender que o art. 2º alcança todo os créditos inscritos em dívida ativa passíveis de ajuizamento (ajuizáveis), que devem observar um **prazo mínimo de espera** entre a inscrição e o protocolo da execução fiscal. Entretanto, isso não significa que os créditos de menor valor, sobre os quais incide a dispensa de execução, não devam ser objeto de exigência extrajudicial. Eles se submetem sem dúvida a esse modal de cobrança, porém não com base no art. 2º da lei complementar, mas sim por força do §4º do art. 1º do mesmo diploma. Isto é: serão cobrados administrativamente, mas não estarão sujeitos a prazo de espera para ajuizamento, porquanto não ajuizáveis em regra.

Nessa perspectiva, entende-se também que a ressalva constante da segunda parte do art. 2º – *previsão de ajuizamento de execuções fiscais com o fim de afastar a prescrição* – deve ter como premissa maior o atingimento, pela dívida consolidada, do piso de ajuizamento.

No interregno obrigatório de espera para o momento de protocolo da execução (salvo prescrição), é possível que ocorra a cobrança extrajudicial<sup>19</sup>, inclusive por meio do protesto da CDA, vedada a inscrição no SPC e no SERASA (art. 3º da

<sup>18</sup> Aqui definido como o crédito que aguarda o transcurso do prazo legal de cobrança extrajudicial para então ser ajuizado.

<sup>19</sup> Para os créditos de menor valor (art. 1º, I e II, da LCD nº 904/2015, a possibilidade de cobrança administrativa é, na verdade, um dever, à luz do disposto no §4º do mesmo art. 1º).

Folha nº	69
Processo nº	020.002.598/2016
Rubrica	val
Matrícula nº	26.000-1

LCD nº 904/2015)<sup>20</sup>.

Havendo o protesto de CDA, amplamente consagrado na jurisprudência<sup>21</sup> e em pareceres desta Casa<sup>22</sup>, indaga-se se a COGID poderá usar créditos protestados para fins de consolidação e de ajuizamento da execução fiscal com o objetivo de afastar a prescrição de créditos não protestados, ainda que no curso do período de cobrança administrativa.

Para fins de consolidação, crédito protestado é, sem dúvida, crédito pendente de pagamento, logo não há por que o excluir do cômputo do art. 1º.

O mesmo não se aplica, porém, ao ajuizamento, pois a lei, no art. 2º, foi clara ao ordenar a espera de prazo de cobrança extrajudicial para que o crédito se torne apto ao ajuizamento. A única exceção seria evitar a *respectiva* prescrição. *Não trouxe a lei outra possibilidade* de flexibilização da regra que veda o ajuizamento precoce.

Por isso, para fins de ajuizamento, a COGID não poderá utilizar os créditos protestados para tentar afastar a prescrição de créditos não protestados.

**2.6. QUESITO 6 – INVIABILIDADE DE APLICAÇÃO DA EXCEÇÃO DO §5º DO ART. 1º DA LCD Nº 904/2015 PARA AJUIZAMENTO DE CRÉDITOS QUE ESTEJAM EM PRAZO DE COBRANÇA EXTRAJUDICIAL OBRIGATÓRIA**

Como já se adiantou na resposta ao quesito 5, o art. 2º da LCD nº 904/2015 se aplica a todas as espécies de créditos passíveis de ajuizamento – isto é, que não se enquadrem na dispensa do art. 1º – e o prazo de cobrança extrajudicial, como condição para abertura da via judicial, só será rompido diante da iminente prescrição do próprio crédito ajuizável em espera, e não de outros.

20 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.

21 REsp 1126515/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, 2ª TURMA, julgado em 03/12/2013, DJe 16/12/2013.

22 Pareceres nºs 200/2010-PROFIS/PGDF, 010/2011-PROFIS/PGDF e 015/2013-PROFIS/PGDF.

Folha nº	70
Processo nº	020.002.598/2016
Rubrica	Val
Matrícula nº	20.853-1

É mister também pontuar que os créditos a que se refere o art. 2º da LCD nº 904/2015, enquanto estiverem no período de espera, não se submetem ao juízo de conveniência da PGDF de que trata o §5º do art. 1º, pois a única exceção que o art. 2º veicula é o risco de prescrição do próprio crédito.

Destarte, ainda que o crédito em espera seja de grande valor, não é admissível que a PGDF autorize o ajuizamento antes do fim do prazo de cobrança com base no § 5º do art. 1º da LC nº 904/2015.

Todavia, é preciso compreender que haverá o cenário em que a consolidação dos créditos em espera (de 1 ano ou de 120 dias), juntamente com outros de pequeno valor que não estejam em espera, permitirá alcançar o piso de ajuizamento. Nessa hipótese, somente os créditos que não estejam em espera poderiam ser ajuizados, para, futuramente, se encontrarem em juízo com as execuções dos créditos em espera. Aí seria de se indagar: a execução de tais débitos de pequeno valor poderia ser autorizada na forma do art. 1º, § 5º, da lei complementar, ou o correto seria aguardar o lapso cujo termo final permitirá o ajuizamento de todos os créditos?

Parece que o correto seria aguardar todos os débitos ficarem aptos a ajuizamento, ainda que os de menor valor estivessem em risco de prescrição. É que, salvo melhor juízo, a conveniência de se autorizarem execuções fiscais de valores menores (art. 1º, §5º) jamais pode ter como justificativa a própria prescrição desses créditos, sob pena de ferir-se o núcleo essencial da norma que dispensa a execução. A motivação do uso da norma de exceção (conveniência em ajuizar) deve remeter a um juízo de proporcionalidade que leve em conta particularidades que denotem ser estratégico, sob a ótica do interesse público, o ajuizamento.

Isso ocorreria, por exemplo, na hipótese em que, somados os créditos em espera com os de diminuto valor, fosse atingido o piso de execução e houvesse risco de prescrição dos primeiros (art. 2º, *fine*). Nesse caso, seria conveniente e estratégico autorizar o ajuizamento dos créditos de pequeno valor (art. 1º, §5º) para

Folha nº	71
Processo nº	020.002.598/2016
Rubrica	val
Matrícula nº	26.663-1

arrastar os de maior valor que estivessem em espera e não alcançassem o limite mínimo do art. 1º.

## **2.7. QUESITO 7 – PROTESTO – NÃO INTERRUPTÃO DE PRAZO PRESCRICIONAL – PROVIDÊNCIAS A CARGO DA COGID**

O consultante esclarece que, recentemente, a Procuradoria-Geral do Distrito Federal criou a Diretoria de Cobrança Administrativa, Protesto e Atendimento ao Cidadão, com o objetivo de operacionalizar a cobrança administrativa extrajudicial prevista no art. 1º, § 4º, da Lei Complementar nº 904/2015. Pretende-se, com isso, que o protesto venha a ser instrumento para viabilizar a recuperação de créditos fiscais independentemente do ajuizamento das execuções fiscais.

Indaga-se, então, primeiramente, se o protesto é causa interruptiva para a exigência de créditos tributários e não tributários e, na hipótese negativa, se a COGID deverá propor as respectivas ações de execução fiscal, ainda que não satisfeito o parâmetro mínimo de ajuizamento previsto no art. 1º, I e II, da LC nº 904/2015, ou se deverá propor o reconhecimento de ofício da prescrição tributária, caso não haja a superação do limite mínimo para ajuizamento da demanda executiva.

De fato, é inegável que o protesto de CDAs é um interessante instrumento de recuperação de créditos com economia dos custos da execução fiscal, como já consignou esta Casa em inúmeros pareceres. A possibilidade jurídica de seu uso, embora aceita jurisprudencialmente, pacificou-se com a alteração do parágrafo único do art. 1º da Lei nº 9.492/97 pela Lei nº 12.767/12, que passou a ter a seguinte redação:

Art. 1º Protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida.

Parágrafo único. Incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas

Sobre a interrupção da prescrição pelo protesto de CDA, é mister examinar separadamente os créditos tributários e os não tributários.

Folha nº	72
Processo nº	020.002.598/2016
Rubrica	Val
Matrícula nº	20.693-1



Quanto aos tributários, a Constituição Federal, em seu art. 146, III, "b"<sup>23</sup>, reservou à lei complementar nacional a competência para estabelecer normas gerais que versam sobre "obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários". E o art. 174 do Código Tributário Nacional (CTN) elenca, em rol taxativo, todas as hipóteses de interrupção da prescrição, entre as quais não se situa o protesto de CDA:

Art. 174 A ação para a cobrança do crédito tributário prescreve em cinco anos, contados da data da sua constituição definitiva.

Parágrafo único. A prescrição se interrompe:

- I - pelo despacho do juiz que ordenar a citação em execução fiscal;
- II - pelo protesto judicial;
- III - por qualquer ato judicial que constitua em mora o devedor;
- IV - por qualquer ato inequívoco ainda que extrajudicial, que importe em reconhecimento do débito pelo devedor.

A jurisprudência, por seu turno, está a confirmar que não há interrupção de prazo prescricional com o protesto de CDA em matéria tributária:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. PROTESTO EXTRAJUDICIAL DA CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA. POSSIBILIDADE. INTERRUPTÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL. IMPOSSIBILIDADE.

1. Não obstante a possibilidade de que seja realizado o protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa (CDA), a CRFB/88 reserva à lei complementar a disciplina da prescrição em matéria tributária e o art. 174 do CTN, restringe a interrupção da prescrição ao caso de realização de protesto judicial.

2. Agravo de instrumento da União Federal a que se nega provimento. (AG 00071440820154020000, Relatora Des.LETÍCIA DE SANTIS MENDES DE FARIAS MELLO, 4ª TURMA ESPECIALIZADA, julgado em 12/07/2016, publicado do DJe em 21/07/2016)

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. TRIBUTÁRIO. ANULATÓRIA. EXCLUSÃO DO REFIS. NOTIFICAÇÃO. TERMO DE CONFISSÃO ESPONTÂNEA E INADIMPLEMENTO DO

<sup>23</sup>Art. 146. Cabe à lei complementar: (...) III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre: (...)b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;

Folha nº	73
Processo nº	020.002.598/2016
Rubrica	val
Matrícula nº	26.863-1

PARCELAMENTO. FATOS INCONTROVERSOS. PRESCRIÇÃO.  
PROTESTO DA CDA.

INEXISTÊNCIA DE EFEITO INTERRUPTIVO. DANOS MORAIS  
INDEVIDOS.

1. Consolidada a jurisprudência quanto à validade da notificação da exclusão do parcelamento a posteriori e por via eletrônica.

2. Incontroverso que houve parcelamento e pagamento de parcelas, cujo atraso e inadimplemento gerou a rescisão do acordo fiscal, não se autorizando a alegação de inexistência de termo de confissão espontânea do débito fiscal.

3. Não corre a prescrição na pendência de parcelamento do débito fiscal, retomando-se o curso do quinquênio somente com a rescisão do acordo fiscal, restando, no caso, consumada a prescrição, já que, ao contrário do alegado pela ré, **o protesto extrajudicial não é causa legal de interrupção do prazo, pois o artigo 174, parágrafo único, II, CTN, exige protesto judicial.**

4. Improcedente o pedido de indenização por danos morais, já que o protesto judicial não é ilegal e foi promovido antes da prescrição, a qual se consumou apenas posteriormente, não provando o autor, por outro lado, os danos concretos e específicos derivados de tal ato, o que se revela imprescindível, considerando que o protesto não gera dano moral *in re ipsa*.

5. Apelação parcialmente provida.

(TRF 3ª Região, TERCEIRA TURMA, AC - APELAÇÃO CÍVEL - 2173140 - 0014604-86.2014.4.03.6100, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL CARLOS MUTA, julgado em 08/09/2016, e-DJF3 Judicial 1 DATA:16/09/2016 )

No que diz respeito aos créditos não tributários, a disciplina de sua prescrição depende da natureza da relação jurídica subjacente, como frisado no PARECER Nº 178/2012/PROFIS/PGDF:

DIREITO ADMINISTRATIVO E DIREITO CIVIL - COBRANÇA DE CRÉDITOS NÃO TRIBUTÁRIOS DO DISTRITO FEDERAL - ORIENTAÇÃO ATUAL DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA.

1. O STJ, em julgados ocorridos na sistemática de recursos repetitivos (Art. 543-C do CPC), veio a pacificar o entendimento de que o prazo prescricional para cobrança do crédito público não tributário depende da natureza da relação jurídica que lhe deu origem.

2. Se a relação jurídica que deu origem ao crédito não tributário tem assento no direito público (vínculo de natureza administrativa e atividade típica de Estado), não têm aplicação as regras de prescrição constantes do Código Civil. Logo, não havendo previsão legal específica em contrário, aplicam-se as regras de prescrição do

Folha nº	74
Processo nº	020002.598/2016
Rubrica	Val
Matrícula nº	26.863-1

Decreto 20.910/32, em integração analógica baseada na isonomia entre os prazos de cobrança de dívidas ativas (créditos do Estado contra os particulares) e dívidas passivas (créditos dos particulares contra o Estado).

2.1. Destacam-se, como exemplos de créditos que atraem a aplicação dessa orientação, os referentes a multas pelo exercício de poder de polícia e a valores pagos indevidamente a servidores públicos. Confirmam-se, nesse sentido, os seguintes precedentes: REsp 1105442/RJ, Rel. Ministro HAMILTON CARVALHIDO, 1ª Seção, julgado em 09/12/2009, DJe 22/02/2011; REsp 1112577/SP, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, 1ª Seção, julgado em 09/12/2009, DJe 08/02/2010; REsp 1133696/PE, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 13/12/2010, DJe 17/12/2010; e REsp 781.601/DF, Rel. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, Rel. p/ Acórdão Ministro NILSON NAVES, 6ª Turma, julgado em 24/11/2009, DJe 08/03/2010.

3. Se a relação jurídica que deu origem ao crédito não tributário tem assento no direito privado, incidem as regras de prescrição do Código Civil, afastando-se as normas do Decreto nº 20.910/32.

3.1. Exemplos de créditos que ensejam a aplicação dessa orientação são os relativos a preços públicos, como os que remuneram serviços de água e esgoto (ainda que prestados por ente autárquico) e as contrapartidas financeiras por concessões de direitos reais de uso. Confirmam-se, nesse sentido, os seguintes precedentes: REsp 1117903/RS, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 09/12/2009, DJe 01/02/2010; e AgRg no REsp 1207622/DF, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/02/2011, DJe 16/03/2011.

4. É impossível, portanto, à luz da jurisprudência atual do STJ, estabelecer um único prazo para a cobrança de créditos não tributários.

Entretanto, o exame da legislação vigente permite afirmar que, independentemente de a relação subjacente ao crédito não tributário ser de direito público (caso em que se aplica a legislação especial ou na sua falta as regras do Decreto nº 20.910/32) ou de direito privado (hipótese em que se aplicam as regras de prescrição do código civil), **não há, em qualquer norma conhecida do ordenamento**, especialmente no art. 202 do CC<sup>24</sup>, disposição que insira o protesto

<sup>24</sup> Art. 202. A interrupção da prescrição, que somente poderá ocorrer uma vez, dar-se-á: I - por despacho do juiz, mesmo incompetente, que ordenar a citação, se o interessado a promover no prazo e na forma da lei processual; II - por protesto, nas condições do inciso antecedente; III - por protesto cambial; IV - pela apresentação do título de crédito em juízo de inventário ou em concurso de credores; V - por qualquer ato judicial que constitua em mora o devedor; VI - por qualquer ato inequívoco, ainda que extrajudicial, que importe reconhecimento do direito pelo devedor.

Folha nº	75
Processo nº	020002598/2016
Rubrica	Val
Matrícula nº	26.663-1



de certidão de dívida ativa – que não é título cambial – entre as causas interruptivas do prazo prescricional.

Assim, é lícito pontuar que somente o protesto judicial tem o poder interruptivo da prescrição, seja para créditos tributários ou não tributários.

Nesse contexto, se o crédito objeto de protesto não alcançar o patamar mínimo para viabilizar sua cobrança judicial, e se, por outro lado, não houver justificativa para a exceção a que se refere o §5º do art. 1º da LCD nº 904/2015, a COGID, impedida de propor as ações de execução fiscal, deverá solicitar autorização para reconhecimento de ofício da prescrição quando escoado o respectivo prazo, salvo se, até lá, o devedor vier a contrair outros débitos que, somados aos anteriores, permitam superar o piso de ajuizamento.

## **2.8. QUESITO 8 – AJUIZAMENTO DE CRÉDITOS DE PEQUENO VALOR COM O FIM DE EVITAR A PRESCRIÇÃO**

Esse quesito diz respeito à possibilidade de ajuizamento de créditos cujo valor consolidado não alcance o patamar mínimo estipulado em lei, desde que com o fim específico de evitar a prescrição.

A resposta deve ser terminantemente negativa, sob pena de tornar-se letra morta o art. 1º da LCD nº 904/2015.

Com efeito, quando quis abrir exceções em nome do risco de prescrição, assim fez o legislador, como, por exemplo, para permitir o ajuizamento dos créditos em espera, passíveis de ajuizamento (não enquadrados na dispensa), durante a fase obrigatória de cobrança extrajudicial (art. 2º, segunda parte).

Logo, ainda que com a finalidade de afastar a prescrição, não pode a COGID iniciar a cobrança judicial de créditos de pequeno valor. Prevalece a dispensa de ajuizamento de créditos inferiores ao piso legal, pautada na **eficiência administrativa**, já que a pouca expressividade da quantia torna desvantajosa e

Folha nº	76
Processo nº	020002598/2016
Rubrica	val
Matrícula nº	26.853-1



indesejável a execução fiscal. Em outras palavras: **nem mesmo a iminência da prescrição dos créditos é justificativa suficiente para ilidir a presunção legal de que inexistente interesse público na persecução de valores de pequena monta.**

Essa presunção isso que habita no coração da LCD nº 904/2015; é o que moveu o legislador rumo à dispensa de ajuizamento, como se colhe da exposição de motivos<sup>25</sup> do projeto que desaguou no citado diploma, *in verbis*:

O Distrito Federal enfrenta atualmente baixos índices de recuperação de créditos inscritos em Dívida Ativa, o que pode ser explicado por alguns motivos. No modelo de recuperação de crédito hoje vigente no Distrito Federal, a execução fiscal tem sido o principal meio de cobrança da Dívida Ativa do DF, já que o valor do crédito dispensado da propositura de execução fiscal é muito baixo, apenas R\$ 1.000,00 (mil reais), de acordo com o art. 12 da Lei Complementar nº 781/2008.

Desse modo, verifica-se um congestionamento enorme da Vara de Execuções Fiscais do Distrito Federal. Conforme Ofício nº 1.134/2015 do Gabinete da Corregedoria do Tribunal de Justiça do Distrito Federal (TJDFT), de maio do corrente ano, a Vara de Execuções Fiscais do Distrito Federal conta hoje com 372.989 (trezentos e setenta e duas mil, novecentas e oitenta e nove) execuções fiscais, das quais 112.091 (cento e doze mil e noventa e uma) execuções foram temporariamente arquivadas pelo TJDFT com o Provimento nº 13/2012, pois os créditos exequendo não superavam os R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) em valor histórico.

Existem, portanto, na Vara de Execução Fiscal atualmente 260.898 (duzentos e sessenta mil oitocentas e noventa e oito) execuções fiscais em andamento (não arquivadas). Dessas execuções ativas, segundo dados do TJDFT 178.637 (cento e setenta e oito mil seiscentas e trinta e sete) execuções referem-se à cobrança de créditos cujo valor histórico é inferior a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

Vale ressaltar que são lotadas na Vara de Execução Fiscal apenas duas juízas de direito. O índice de recuperação dos débitos inscritos em Dívida Ativa, por meio da execução fiscal, é de cerca de 1 a 2%, no máximo.

O referido Provimento nº 13/2012 da Corregedoria do TJDFT surgiu de um estudo do TJDFT sobre os astronômicos números da Vara de Execução Fiscal, que hoje responde por pouco menos de 50% de todos os processos judiciais em trâmite no Tribunal de Justiça do Distrito Federal, o que encarece a prestação jurisdicional do Tribunal e piora todas suas estatísticas de produtividade.

<sup>25</sup> Disponível em: <http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR-420643!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>

Folha nº	77
Processo nº	020.002.598/2016
Rubrica	val
Matricula nº	26.850-1



Verificou-se no estudo feito pelo Tribunal que, caso o atual sistema de ajuizamento de execuções fiscais prossiga, a Vara de Execuções Fiscais do Distrito Federal poderá contar em 2016 com um número aproximado de 1 milhão de processos.

Ademais, baseado em estudo feito pelo IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, patrocinado pelo CNJ - Conselho Nacional de Justiça, verificou-se que no ano de 2011 o custo em média aos cofres públicos de uma execução fiscal no âmbito federal era de R\$ 4.300,00 (quatro mil e trezentos reais), em valor histórico. Ainda, conforme o estudo, o tempo médio de tramitação de tais processos é de 8 (oito) anos, 2 (meses) e 9 (nove) dias.

Desse modo, verificou-se se ser atentatório aos princípios da eficiência administrativa e da economicidade ajuizar e julgar execuções fiscais, cujo valor a ser recuperado seja inferior ao próprio custo de tramitação. Há alto dispêndio de pessoal e material do Judiciário e do Executivo local, que sequer compensam o crédito a ser recuperado.

Além disso, com o congestionamento hoje enfrentado pela Vara de Execuções Fiscais do Distrito Federal, os créditos de maior valor, que efetivamente deveriam ser perseguidos com maior afinco, não podem ser tratados de forma diferenciada, sendo processados como "mais um" na imensidão de processos de execução fiscal. Essa morosidade e congestionamento no julgamento das execuções fiscais, decorrente do excessivo número de execuções hoje ajuizadas, geram, inclusive, uma sensação de impunidade aos contribuintes, que esperam pela prescrição de seus créditos.

Todas essas questões serviram como válvula propulsora para que todas as unidades federativas, por meio do Poder Executivo, juntamente com seus Tribunais de Justiça, Tribunais de Contas e Assembleias Legislativas, passassem a pensar em modelos alternativos extrajudiciais de cobrança da Dívida Ativa, em observância à eficiência administrativa (art. 37 da Constituição Federal) e à economicidade.

A cobrança administrativa da Dívida Ativa atende a inúmeros objetivos nobres de uma só vez: (i) aumento significativo da arrecadação e recuperação de créditos, (ii) diminuição do inadimplimento do contribuinte que tem a certeza de que será cobrado, (iii) descongestionamento do Judiciário e (iv) utilização racional de pessoal, material e recursos públicos dos Poderes Executivo e Judiciário.

Estudos feitos pelos Estados e Municípios que começaram a dar prioridade à cobrança administrativa da Dívida Ativa verificaram um incremento da ordem de 30% nos seus índices de recuperação. Ademais, houve também um aumento significativo do índice de recuperação nas execuções fiscais quando se passou a racionalizar o uso deste instrumento e permitir que de fato se pudesse atuar de forma condigna nesses processos.

Faz se necessário, portanto, aparelhar devidamente os órgãos

Folha nº	78
Processo nº	010.002.598/2016
Rubrica	Val
Matrícula nº	26 803-1

relacionados a essa cobrança administrativa, Procuradoria-Geral do Distrito Federal e Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal, para que possam cumprir com eficiência esta tarefa. Nesta via da cobrança administrativa, destaca-se a atuação da administração tributária do Distrito Federal, seja pela ação direta de seus servidores, seja pelo suporte nos sistemas de cadastro, lançamento e cobrança de débitos. Desta forma, o presente projeto oportuniza o compartilhamento de recursos com vistas ao aparelhamento, modernização e gerenciamento da atividade de cobrança por parte do fisco distrital, bem como propõe a criação de fundo para a gestão destes recursos.

Esse novo modelo de cobrança da Dívida Ativa que majora os limites para ajuizamento da execução fiscal e incrementa as formas de cobrança administrativa da Dívida Ativa já tem sido usado com sucesso em inúmeros entes federativos, dentre os quais podemos citar a própria União, por meio da Procuradoria da Fazenda Nacional, os Estados de Minas Gerais, Paraná, Pará, São Paulo, Rio de Janeiro, Espirita Santo, Bahia entre outros.

Vale ressaltar que a previsão de utilização de serviços de instituições financeiras públicas para a realização de atos que viabilizem a satisfação amigável de créditos inscritos em Dívida Ativa é prática já adotada com sucesso pela União e encontra previsão no art. 58 da Lei Federal nº 11.941/2009.

O Distrito Federal está bastante atrasado em relação aos entes federados no que tange a esses projetos de racionalização e incremento da recuperação da Dívida Ativa. No atual momento de crise enfrentado pelo Distrito Federal medidas como essas, que não causam quaisquer ônus aos contribuintes, são, sem dúvida, excelentes meios de propiciar o incremento de arrecadação necessário para viabilização das políticas públicas, que beneficiam de forma direta a vida dos cidadãos.

No que tange à legalidade e constitucionalidade da proposição, não há objeção. O Distrito Federal passa por grave crise econômica, que demanda urgente incremento no ingresso de receitas públicas. Segundo a Lei Orgânica do Distrito Federal, compete privativamente ao Governador do Distrito Federal enviar à Câmara Legislativa projetos de lei relativos a dívida pública (art. 100, XVI), além de ser função institucional da Procuradoria-Geral do Distrito Federal efetuar a cobrança judicial da dívida do Distrito Federal" (art. 111, VII). Portanto, em conformidade com os modelos adotados em outras unidades da federação objetivando dar maior eficiência às execuções fiscais e à cobrança da Dívida Ativa, temos como juridicamente adequado o referido projeto.

O impacto orçamentário-financeiro será positivo, na medida em que se espera um aumento da arrecadação com esta medida. Além disso, a alteração promovida pelo artigo 7º do projeto se faz necessária para atender à previsão dos incisos VII e VIII da Lei Complementar

Folha nº	79
Processo nº	020.002.598/2016
Rubrica	Val
Matrícula nº	20.003-1

395/2004, que estabelece a competência da Procuradoria-Geral, para promover a cobrança judicial e administrativa da dívida, ficando destacado o custo dessa atividade de cobrança.

Do exposto, sugere-se a majoração dos limites de execução fiscal e uma maior e melhor utilização de meios alternativos de cobrança administrativa, conforme projeto em anexo.

São essas as razões que justificam o encaminhamento deste projeto de lei à Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Enfim, bem compreendidas as razões de ordem administrativa que ensejaram a vinda ao mundo da LCD nº 904/2015, é correto afirmar que, não havendo razão legítima para aplicação do §5º do seu art. 1º, deve-se adotar as providências necessárias ao encaminhamento dos créditos para cobrança administrativa, cujo insucesso, ao final do prazo de prescrição, ensejará o reconhecimento da extinção da obrigação e o cancelamento da dívida, salvo se, antes disso, o devedor vier a contrair outros débitos que, somados com os anteriores, permitam superar o piso de ajuizamento.

Caberá à Chefia da PROFIS, dentro de sua discricionariedade técnica na gestão dos créditos inscritos em dívida ativa, decidir se o referido encaminhamento deverá ser precedido de parecer específico ou se dependerá de simples verificação, pelo servidor responsável, no caso concreto, de requisitos abstratamente previstos em ato normativo interno procedimental da PGDF, eis que do ponto de vista jurídico qualquer das soluções seria viável.

## **2.9. QUESITO 9 – ART. 5º DA LCD 904/2015 - AJUIZAMENTO DE CRÉDITOS DE PEQUENO VALOR NÃO CANCELADOS**

Este quesito versa sobre créditos que não foram afetados pelo cancelamento de que trata o art. 5º da LCD 904/2015<sup>26</sup>, e que também não alcançam os patamares indicados no art. 1º, incisos I e II, da referida lei complementar distrital.

<sup>26</sup>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.

Folha nº	80
Processo nº	020.002.598/2016
Rubrica	Val
Matrícula nº	20.663-1

Indaga-se se, nessas hipóteses, a Procuradoria Fiscal deverá aguardar o decurso do prazo prescricional e reconhecê-la de ofício, ou propor as ações executivas respectivas.

Tratando-se de hipótese de ajuizamento de crédito de pequeno valor, sem superação do patamar mínimo estipulado em lei, com a finalidade única afastar a prescrição, não há dúvida: é inviável à luz do referido diploma legal o início da cobrança judicial.


Em verdade, realizadas, sem êxito, as tentativas de cobrança extrajudicial, e escoado o prazo prescricional sem que o devedor venha a contrair outros débitos que, somados com os atuais, permitam superar o piso de ajuizamento, será mister reconhecer a prescrição e cancelar a dívida no sistema.

Examine-se, agora, o último quesito da consulta.

## **2.10. QUESITO 10 – AJUIZAMENTO EXCEPCIONAL DE EXECUÇÕES DE PEQUENO VALOR – DEVEDORES CONTUMAZES**

Por derradeiro, traz-se à baila a hipótese de créditos de pequeno valor (inferiores ao patamar estipulado pelo art. 1º, I e II, da LCD nº 904/2015) titularizados em face de devedores qualificados como contumazes, especialmente nos casos em que o fluxo das prescrições e a realização de novas inscrições em dívida ativa, em diferentes momentos, impeça o ajuizamento de execuções fiscais.

Antes de mais nada, é importante registrar que as novas regras para a consolidação de débitos para fins de execução – porque engloba tanto os não ajuizados quanto os ajuizados, desde que pendentes de pagamento – tendem a impedir que devedores contumazes se beneficiem da dispensa instituída pelo art. 1º da referida lei complementar, pois sendo réus em muitas execuções, sempre ostentarão passivo pendente que acabará bloqueando a dispensa de ajuizamento de novas e pequenas dívidas.



Folha nº	81
Processo nº	020.002.598/2016
Rubrica	Val
Matrícula nº	26.663-1

Feita essa ressalva, observe-se que o quesito 10 tem como premissa maior o entendimento adotado no Parecer nº 717/2016-PRCON/PGDF, acerca do tratamento a ser dispensado por esta Casa aos devedores qualificados como contumazes. Eis a ementa do opinativo:

**DIREITO TRIBUTÁRIO. POSSIBILIDADE DE INCLUSÃO DE SÓCIOS, DIRETORES, GERENTES OU REPRESENTANTES DE PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO NA CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA – CDA. DEVEDOR CONTUMAZ. QUALIFICAÇÃO PELA SECRETARIA DE FAZENDA E PROCURADORIA FISCAL DO DISTRITO FEDERAL.**

1. A leitura que deve ser feita da jurisprudência do STJ [simples inadimplemento do tributo não gera responsabilidade do sócio] não compreende os casos de “devedor contumaz”, mas apenas aquelas hipóteses em que a empresa por um descuido, ou no período de dificuldade financeira, seja um mês ou algum período curto, deixa de recolher o tributo devido, não aquelas que adotam como prática comum a sonegação fiscal, com casos que chegam a dez, vinte, sessenta meses declarando mas não recolhendo o tributo;
2. Em alguns tributos, como no caso do ICMS, a sistemática de cálculo é feita “por dentro” do preço da mercadoria e, nessas situações, há a transferência econômica dos custos tributários aos consumidores finais. Considerada esta realidade, quando o representante da empresa deixa de pagar o tributo, embutido na mercadoria e calculado “por dentro” do preço da mercadoria, ele deliberada e intencionalmente decide por não pagar, desviando o recurso advindo do tributo para pagamento de outras despesas da empresa;
3. Desse modo, o ICMS, que é um imposto que se pretende neutro e incidente sobre o consumo, quando cobrado do consumidor e não recolhido ao Estado, passa a ser utilizado como instrumento de falseamento da concorrência. Esta prática, portanto, de deixar de repassar o ICMS cobrado dos consumidores ao Estado, desrespeita as regras contábeis, que determinam claramente que os impostos sobre as vendas devem ser destacados da receita bruta, porque não integram patrimônio da empresa, assim como caracterizam, em tese, prática de crime contra a concorrência;
4. As considerações jurídicas aqui fundamentadas, a nosso sentir, permitem a inclusão na Certidão de Dívida Ativa – CDA como corresponsáveis dos créditos tributários os sócios, diretores, gerentes ou representantes de pessoas jurídicas de direito privado nas hipóteses identificadas como sendo de “devedor contumaz”, assegurando o devido contraditório e ampla defesa no procedimento administrativo fiscal.

Com relação aos devedores qualificados como contumazes, o aludido

Folha nº	82
Processo nº	020.002.598/2016
Rubrica	val
Matrícula nº	26.563-1

Parecer os classifica como aqueles “*que adotam como prática comum a sonegação fiscal, com casos que chegam a dez, vinte, sessenta meses declarando mas não recolhendo o tributo*”.

E sobre os efeitos danosos da prática ilícita, aponta ainda aquele opinativo que “*A questão também deve ser vista sob outro olhar, especialmente quando se tratar de tributos indiretos, como no caso do ICMS, cujo ônus financeiro é repassado integralmente a terceiros, na condição de contribuinte de fato*”.

Essas considerações parecem bastantes a orientar no sentido de que o ajuizamento de créditos de pequeno valor, nesses casos, seja excepcionalmente autorizado com base no art. 1º, § 5º da LCD nº 904/2015.

Com efeito, presente a situação fática narrada na consulta, patente é o interesse público em impedir que o devedor contumaz tire proveito da sua prática sonegatória repetitiva. A conveniência de executar pequenos valores residirá na mitigação do prejuízo social e econômico que decorre dos atos de tal categoria de contribuinte. Atente-se, a propósito, para as considerações feitas no Parecer nº 193/2010-PROFIS/PGDF, acerca da prevalência do fim público que deve dirigir a decisão da PGDF de autorizar, excepcionalmente, a cobrança judicial de valores diminutos:

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*”<sup>27</sup>.

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*”

<sup>27</sup> FURTADO, Lucas Rocha. Curso de direito administrativo. Belo Horizonte: Forum 2007, p. 625.

Folha nº	83	40
Processo nº	000.002.598/2016	
Rubrica	Val	
Matrícula nº	26.863-1	



*atribuição ao agente*<sup>28</sup>.

Transportando essas considerações para o quesito em exame, é inarredável concluir que o fim de combater o proveito esperado pelo devedor contumaz – com suas práticas abusivas e reiteradas de sonegação fiscal – deve relativizar a aplicação da dispensa de ajuizamento prevista no art. 1º, I e II, da LCD nº 904/2015, e orientar a aplicação da exceção do §5º do mesmo artigo de lei.

Deveras, os prejuízos advindos da sonegação fiscal reiterada, própria da vida empresarial de devedores contumazes, em muito superam os custos para ajuizamento das respectivas execuções de pequeno valor, razão pela qual, à luz das peculiaridades do caso, deve-se optar estrategicamente por fazer-se a cobrança.

Com isso se impedirá que o devedor contumaz se beneficie indevidamente da política de racionalização da execução fiscal e de recuperação de créditos implementada pelo art. 1º da LCD nº 904/2015.

Entrementes, é imperioso ressaltar que o ato de aplicação do §5º do art. 1º da LCD nº 904/2015 há que ser motivado, adotando-se procedimento específico para identificação de devedores contumazes, segundo critérios objetivos que permitem aferir a existência das circunstâncias que indicam a presença de tal espécie de contribuintes, segundo a conceituação sufragada por esta Casa no seio do Parecer nº 717/2016-PRCON/PGDF.

Essas são, em síntese, as considerações que se mostram cabíveis para enfrentamento dos dez quesitos de consulta veiculados pela Chefia da PROFIS.

### **3. CONCLUSÃO**

Em face dos fundamentos expostos, conclui-se que:

(i) no seio da Lei Complementar Distrital nº 904/2015 (“LCD nº 904/2015”), a consolidação dos créditos para fins de dispensa de ajuizamento deve resultar da soma

<sup>28</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. Fundamentos de direito público. 2ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 157.

Folha nº	84
Processo nº	020.002.598/2016
Rubrica	Val
Matrícula nº	25.883-1

dos valores atualizados de todas as dívidas, considerando a raiz do CNPJ, logo incluindo matriz e filiais, sendo imperioso ainda observar que:

(i.i) para fins de fins de inscrição em dívida ativa, não se pode praticar tratamento indiscriminado de estabelecimentos distintos. Não é viável inscrever a filial por dívida derivada de atividade da matriz e vice-versa. Entretanto, para fins de responsabilidade patrimonial na fase de execução, à míngua de patrimônio do estabelecimento que realizou o fato que deu origem à dívida, a unidade patrimonial empresarial permitirá que a satisfação se faça com atingimento de bens vinculados ao CNPJ de estabelecimento-irmão;

(i.ii) como uma mesma execução fiscal pode ser aparelhada por mais de uma CDA, é sem dúvida possível – verdadeiramente, recomendável – a inclusão de dois ou mais estabelecimentos autônomos da pessoa jurídica no polo passivo da execução. A vantagem de tal iniciativa é garantir, desde o início, a visão panorâmica das dívidas em face do patrimônio (unidade patrimonial) que poderá futuramente ser alcançado para a satisfação do crédito, em atenção à norma processual do art. 591 CPC/73 (art. 789 CPC/15), que estipula a responsabilidade patrimonial integral do devedor para o cumprimento de suas obrigações;

(ii) se o *caput* do art. 1º da LCD nº 904/2015 reza que será dispensado o ajuizamento de créditos “cujos valores consolidados, por devedor, sejam iguais ou inferiores” a determinados patamares, e se o conceito de consolidação, positivado no §1º do mesmo artigo, inclui os débitos “pendentes de pagamento”, sem discriminar entre ajuizados ou não, logo não há dúvidas de que todos os débitos não pagos – em execução ou não – hão de ser considerados na consolidação de que trata o referido preceito legal;

(iii) tratando-se de dívida de ICMS, não se deve considerar, na consolidação, créditos de outra natureza, para o fim de alcançar o piso do inciso I do *caput* do art. 1º da LCD nº 904/2015 – consolidam-se tanto os não ajuizados quanto os ajuizados pendentes

Folha nº	85
Processo nº	020.002.598/2016
Rubrica	Val
Matrícula nº	26.663-1

de pagamento, mas apenas daquela espécie tributária;

(iv) nos casos em que a SEF, por dificuldades operacionais, vier a descumprir o art. 4º, da Lei Complementar nº 904/2015, inscrevendo créditos abaixo do piso legal, não deverá a PGDF considerar os aludidos créditos na consolidação para fins de ajuizamento, sob pena de aderir ao vício de origem e de transformar a execução em fruto da árvore envenenada;

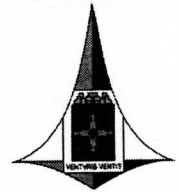
(v) o art. 2º da LCD nº 904/2015 não permite que a PGDF, no curso do período de cobrança administrativa, use créditos protestados para viabilizar o ajuizamento da execução fiscal com o objetivo de afastar a prescrição de créditos não protestados, mas aqueles devem ser considerados na consolidação para fins de ajuizamento de créditos que não estejam no período de cobrança administrativa obrigatória, pois a lei determina que se consolidem todos os débitos “pendentes de pagamento”;

(vi) os créditos a que se refere o art. 2º da LCD nº 904/2015, enquanto estiverem no período de espera (cobrança extrajudicial obrigatória), não se submetem ao juízo de conveniência da PGDF de que trata o §5º do art. 1º da mesma lei complementar, que cuida de exceção a ser aplicada quando ocorram particularidades que denotem ser estratégico, sob a ótica do interesse público, o ajuizamento extraordinário;

(vii) somente o protesto judicial tem o poder interruptivo do prazo prescricional de créditos tributários ou não tributários. Logo, o protesto extrajudicial de créditos de menor valor não interrompe o respectivo prazo prescricional;

(viii) quanto aos créditos de menor valor, se não houver razão legítima para aplicação do §5º do seu art. 1º, deve-se adotar as providências necessárias ao encaminhamento dos créditos para cobrança administrativa, cujo insucesso, ao final do prazo de prescrição, ensejará o reconhecimento da extinção da obrigação e o cancelamento da dívida, salvo se, antes disso, o devedor vier a contrair outros débitos que, somados com os anteriores, permitam superar o piso de ajuizamento;

(ix) no que se refere aos créditos que não foram afetados pelo cancelamento de que




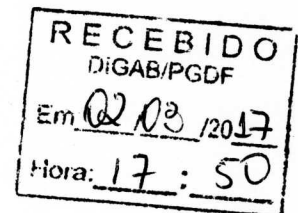
trata o art. 5º da LCD 904/2015, e que também não alcançam hoje os patamares indicados no art. 1º, incisos I e II, da referida lei complementar distrital, é correto afirmar que, não havendo êxito nas tentativas de cobrança extrajudicial e escoado o prazo prescricional sem que o devedor venha a contrair outros débitos que, somados com os atuais, permitam superar o piso de ajuizamento, será mister reconhecer a prescrição e cancelar a dívida no sistema;

(x) é possível aplicar a exceção do art. 1º, § 5º, da LCD nº 904/2015, para executar débitos de menor valor em face de devedores contumazes, assim reconhecidos em procedimento específico que revele a presença das circunstâncias descritas no Parecer nº 193/2010-PROFIS/PGDF.

Este é, s.m.j, o parecer.

Brasília/DF, 24 de fevereiro de 2017.

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



Folha nº 87  
Processo: 020002598/2016  
Rubrica: elma Mat. 43182-6



**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	26.663-1

**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 restitua-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 do Consultivo



**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**  
**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**  
Gabinete da Procuradora-Geral



OFÍCIO  
Nº 271/2017 – GAB/PGDF

Brasília, 05 de abril de 2017.

Referência: Parecer nº 0178/2017-PRCON/PGDF


Senhor Secretário de Estado,

Comunico a Vossa Excelência a aprovação do Parecer nº 0178/2017-PRCON/PGDF, por meio do qual esta Procuradoria-Geral firma orientações decorrentes de questionamentos formulados pela Procuradoria Fiscal sobre a cobrança dos créditos distritais regidos pela Lei Complementar nº 904/2015.

O precitado opinativo debruça-se sobre especificidades decorrentes de preceitos normativos que implementam a cobrança extrajudicial, dispensam o manejo de execução fiscal, estabelecem as regras de consolidação de débitos para fins de ajuizamento e ainda tangenciam questões relativas ao curso prazo prescricional.

Todos esses institutos estão diretamente ligados à atuação prática da Coordenação de Inscrição e Gestão de Dívida Ativa desta PGDF – CODIG/PROFIS/PGDF, razão por que reputo importante que essa Pasta tome conhecimento das conclusões adotadas.

Atenciosamente,

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

A sua Excelência o Senhor  
**JOÃO ANTÔNIO FLEURY TEIXEIRA**  
Secretário de Estado de Fazenda do Distrito Federal  
SCS Quadra 06, Bloco A, Brasília-DF  
CEP 70306-918

MS OF 033/2017 PRCON/GAB



**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**  
**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**  
Chefia - Procuradoria-Geral do Consultivo

Cota de Aprovação - PGDF/PGCONS/CHEFIA

PROCESSO Nº: 00020-00034109/2019-94 (ANALISADO NO CONTEXTO DO GT INSTITUÍDO PELA PORTARIA PGDF Nº 474/2020)

MATÉRIA: Fiscal

**APROVO O PARECER Nº 729/2020 - PGCONS/PGDF**exarado pelo ilustre Subprocurador-Geral do Distrito Federal José Cardoso Dutra Júnior.

**GABRIEL ABBAD SILVEIRA**  
Procurador-Chefe

De acordo.

Para subsidiar novas análises por esta Casa Jurídica a respeito do assunto versado no opinativo em apreço, deve a **Biblioteca Jurídica Onofre Gontijo Mendes** desta Procuradoria-Geral proceder às devidas anotações no sistema de consulta de pareceres, a fim de registrar que a alteração da redação do art. 2º da Lei Complementar nº 904/2015 superou a interpretação disposta no Parecer nº 178/2017 - PRCON/PGDF a respeito do alcance do referido preceito legal, nos termos do opinativo ora aprovado.

Restituam-se os autos à Procuradoria-Geral da Fazenda Distrital, para conhecimento e providências.

**SARAH GUIMARÃES DE MATOS**  
Procuradora-Geral Adjunta do Consultivo



Documento assinado eletronicamente por **GABRIEL ABBAD SILVEIRA - Matr.0171596-8, Procurador(a)-Chefe**, em 17/02/2021, às 16:38, 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 **SARAH GUIMARÃES DE MATOS - Matr.174.801-7, Procurador(a)-Geral Adjunta do Consultivo e de Tribunais de Contas**, em 25/02/2021, às 11:59, 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= **55332341** código CRC= **C07E8B4E**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

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

