

- item 03 — Expedição ou emissão ns. 1 a 11;
- item 04 — Registro — ns. 1 a 3;
- item 05 — Vistoria — ns. 1 a 9;
- item 06 — Diversos — ns. 1, 4, 6, 10 a 14, 17, 19 a 35.

II) **PREÇOS PÚBLICOS OU TARIFA** — Não importando o nome, são preços de coisas vendidas, ou de serviços oferecidos sem caráter de coação. Nesse sentido, podemos dizer que constituem “preços públicos” ou “tarifa”, os abaixo indicados, podendo ser adotados por ato do próprio Departamento de Trânsito:

- item 06 — Diversos — ns. 2, 3, 5, 7, 8, 9, 16, 18 e 36.

Com os esclarecimentos apresentados e as indicações oferecidas, estou certo que o Departamento de Trânsito, ou mesmo a Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado de Transportes, estará em condições de organizar os dois expedientes visando consubstanciar as medidas preconizadas.

Rio de Janeiro, 22 de agosto de 1975. — **LUIZ MONTEIRO SALGADO LIMA**, Procurador do Estado.

1. De acordo com as seguintes conclusões do parecer de fls. 23/48:

1.1 Às Assessorias Jurídicas da Administração Direta e Indireta cabe o exame primeiro e aprofundado das questões jurídicas suscitadas no âmbito do respectivo órgão a que assistem, podendo sugerir à autoridade a que se subordinam a audiência da Procuradoria Geral do Estado, com a indicação, devidamente instruída e fundamentada, das dúvidas que lhe ocorrerem.

1.2 — Continua em vigor o Decreto n.º 117, de 6-9-1960, do antigo Estado da Guanabara, *ex-vi* do art. 2.º, III e parágrafo único, do Decreto-lei n.º 1, de 15-3-75.

1.3 — A criação e a majoração de taxas, espécie do gênero tributo, é matéria de reserva de lei.

1.4 — A vigência da Constituição do novo Estado do Rio de Janeiro não retirou do Excelentíssimo Senhor Governador a faculdade de editar decretos-leis, nos lindes estabelecidos pela Lei Complementar n.º 20, de 1-7-74, art. 1.º, § 3.º.

1.5 — A retribuição cobrável pela prestação dos serviços listados no item 6, sub-itens, 9, 16, 18 e 36 da tabela minutada às fls. 12/20 tem a natureza de *preço*, não se sujeitando, pois, aos princípios constitucionais da reserva legal e da vigência no exercício financeiro anterior ao da co-

brança (Emenda Const. n. 1/69, art. 153, § 29). Os demais atos e serviços previstos na referida tabela possuem o caráter de *taxa*, seja por se tratar de atos praticáveis no exercício do poder estatal de polícia de trânsito, seja por se cuidar de serviços privativos do Poder Público, indelegáveis a particulares.

2. Aduzo que, embora possam ser cometidos ao DETRAN-RJ os encargos de arrecadar e fiscalizar taxas (Código Tributário Nacional, art. 7.º), é-lhe vedado apropriar-se diretamente do produto de tal arrecadação, que pode ser vinculado “a determinado órgão, fundo ou despesa” (Emenda Constitucional n.º 1/69, art. 62, § 2.º).

3. Os ingressos oriundos do recolhimento de taxas, mesmo arrecadados pelo DETRAN-RJ, não constituem fonte financeira própria daquela autarquia, porém receita derivada do Estado, *ente mater* que a criou. O custeio das despesas correntes e de capital do DETRAN-RJ deve ser atendido, portanto, de forma outra que não através da apropriação do produto de arrecadação de taxas.

A superior consideração do Exmo. Sr. Procurador Geral do Estado.

Rio de Janeiro, 02 de setembro de 1975. — **RICARDO CRETTON**, Procurador-Chefe da Procuradoria de Assuntos Tributários.

Processo n.º 11/00310/75.

A relevância da matéria justificava, às inteiras, a consulta, ao órgão central do Sistema Jurídico.

Aprovo o parecer de fls. 49/50.

A Secretaria de Estado de Fazenda.

Em 9 de setembro de 1975. — **ROBERTO PARAISO ROCHA**, Procurador Geral do Estado.

PROCESSO N.º 07/963.028/73

PROCESSO N.º 07/000 671/74

Senhor Procurador-Chefe:

I. Atendendo ao despacho retro, proferi parecer capeado pelo Processo Administrativo n.º E 14/003.459/76, ao qual se deu autonomia, visando a permitir que permaneça nesta Procuradoria, como direttriz para casos iguais ou semelhantes, sem prejuízo do curso normal que se julgar adequado ao presente.

2. Peço vênia para me reportar ao mesmo, com trinta e sete laudas datilografadas, onde se procura fixar o conceito de dívida ativa *não tributária* e identificar quais os créditos públicos inscriteveis, para fins de execução fiscal.

3. Segundo as conclusões nele expostas (n.º 64, alínea "m"), são suscetíveis de inscrição os créditos decorrentes de contrato, independentemente de pacto executivo, desde que estabelecido com precisão o *quando debeat* e a exigibilidade tenha ocorrido em exercício ou exercícios anteriores.

4. Cuida-se, na hipótese *sub examen*, de contrato de prestação de serviços (fls. 43) entre o Poder Público e particulares, no qual ficaram claramente estipuladas as comissões devidas (cláusula 9.ª), as multas e os juros (cláusula 10.ª) e os respectivos vencimentos (cláusula 5.ª).

5. Desse modo, salvo melhor juízo, o procedimento para a satisfação do crédito deverá ser o seguinte:

a) levantamento do débito, com os acréscimos penais e moratórios;

b) extração de "nota de débito", intimando-se as entidades devedoras a satisfazerem-no incontinenti, vencido como se encontra o prazo para pagamento;

c) inscrição do crédito como dívida ativa, se não satisfeito e execução (fiscal) pelo art. 585, n.º VI, do C.P.C.

À superior consideração.

Em 20-10-76. — MILTON FLAKS, Procurador do Estado.

PARECER N.º 3/76 — MF

EXECUÇÃO FISCAL: CONCEITO DE DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA

SUMÁRIO: I) Novo conceito de execução fiscal. II) Pessoas legitimadas a autoconstituírem o título de crédito: entes políticos e suas autarquias. III) Créditos suscetíveis de execução: o dissídio doutrinário e as indagações não respondidas. IV) Importância da correta conceituação e seus consectários civis e processuais. V) Dúvidas e objeções sobre o exato alcance da Lei dos Orçamentos. VI) Conceito de crédito fiscal. VII) O lançamento como instituto do Direito Financeiro. VIII) Dívida ativa tributária. IX) Dívida ativa não tributária. X) Oportunidades

diferentes de inscrição e suas conseqüências. XI) Normas que disciplinam o lançamento e a inscrição: limites à legislação administrativa. XII) Natureza e origem dos créditos públicos inscriteveis como dívida ativa. XIII) Confronto entre o Código de Processo e a antiga Leis das Execuções Fiscais. XIV) Conclusões.

I

1. Resultante da extinção, à época, da Justiça Federal (Decreto-lei n.º 6, de 16-11-37), e da conveniência de unificar os diversos procedimentos executivos previstos nas leis estaduais para a satisfação dos créditos públicos, o Decreto-lei n.º 960, de 17-12-38, que dispunha sobre a cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública em todo o território nacional, foi a primeira manifestação da competência privativa da União para legislar sobre processo (Const. de 1937, art. 16, n.º XVI).

Coexistiu com o Código de Processo Civil de 1939, firmando-se o entendimento, após amplo debate da doutrina e na jurisprudência, envolvendo o alcance do seu art. 76 e a sua condição de lei especial, de que as disposições da lei processual comum não o revogavam, mas se lhe aplicavam subsidiariamente (S.T.F., Súmula, ns. 276, 277, 278, 507 e 519).

Em seus trinta e cinco anos de existência, como instrumento de satisfação compulsória dos créditos fiscais, foi reformado apenas seis vezes, nessa ordem: Decreto-lei n.º 1.502, de 17-1-39; Lei n.º 5.455, de 3-5-43; Lei n.º 3.937, de 9-8-61; Lei n.º 4.637, de 15-6-65; Lei n.º 4.839, de 18-11-65 e Decreto-lei n.º 474, de 19-2-69.

Apesar das alterações introduzidas, várias objetivando a acelerar o procedimento, numerosa corrente defendia um instrumento mais eficaz e expedito para a realização da dívida ativa, inclusive capaz de desafogar a Justiça das centenas de milhares de executivos fiscais em andamento. Só em 1973, por exemplo, a Procuradoria do antigo Estado da Guanabara ajuizou mais de cem mil.

Prevaleceu, entretanto, na elaboração do novo Código de Processo, o ponto de vista dos que sustentavam a necessidade de unificar, nessa altura, os vários procedimentos executivos previstos nas leis extravagantes (Cf. "Exposição de Motivos do C.P.C.", item 21; JOSÉ DA SILVA PACHECO "Execução Fiscal", 1976, pág. 24). Em conseqüência, a certidão da dívida ativa, representativa dos créditos fazendários, figura como

uma das modalidades dos títulos executivos extrajudiciais (C.P.C., art. 585, n.º VI).

2. Observe-se, todavia, que o art. 1.220 do C.P.C. revogou, apenas “as disposições em contrário”, sem remissão expressa a qualquer lei. Subsistem, assim, as disposições de direito substantivo das leis singulares cujos procedimentos processuais passaram a ser regulados pelo atual Código.

Destarte, a exemplo do que sucede com a Lei das Duplicatas (Lei n.º 5.474, de 18-7-68, com as alterações do Decreto-lei n.º 436, de 27-1-69), o Decreto-lei n.º 960/38 não foi abrogado, continuando em vigor algumas de suas normas, estranhas ao direito processual (Cf. JOSÉ AFONSO DA SILVA “*Execução Fiscal*”, 1975, pág. 17; ALCIDES DE MENDONÇA LIMA “*Comentários ao C.P.C.*”, Forense, 1974, VI vol., Tomo 1, página 394).

Ressalvadas em tese, convém desde logo distinguir, na Lei das Execuções Fiscais, as normas de direito substantivo que, pela sua destinação: a) subsistem, independentes que eram do procedimento processual abolido; b) foram revogadas, também, porque vinculadas à existência desse procedimento ou se tornaram incompatíveis com o novo sistema. Destes aspectos a presente disquisição se ocupa na devida oportunidade.

3. Repellido o princípio “solvet et repete” pela lei e pela jurisprudência, a primeira ao permitir a ampla impugnação da liquidez e certeza da dívida inscrita (Dec.-lei n.º 960/38, art. 16; C.T.N., art. 204, p. único) e a última ao declarar a inconstitucionalidade de quaisquer meios coercitivos não judiciais (S.T.F., Súmula, n.º 547), a ação executiva fiscal tendia, segundo M. SEABRA FAGUNDES, a “deixar de ser um privilégio do erário para se converter em remédio de amparo ao indivíduo, contra os excessos e erros tributários da autoridade administrativa”. (“*O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*”, 4.ª ed., 1967, n.º 115, pág. 323).

Determinando o atual Código que se observe o mesmo procedimento, na execução por quantia certa contra devedor solvente, para todos os títulos executivos, os privilégios da Fazenda, em relação ao credor particular, ficaram praticamente reduzidos: a) à autoconstituição do seu título de crédito; b) ao reexame obrigatório, pela Instância Superior, das sentenças que julgarem improcedente a execução; c) aos prazos especiais para os seus representantes; d) à preferência de seus créditos; e) a não se sujeitar a concurso ou habilitação.

4. Uma única vez, expressamente, a Lei do Processo se refere a execução fiscal, ao disciplinar a competência para o seu processamento (art. 578), com remissão ao art. 585, n.º VI. Nada obstante, a locução tornou-se imprópria para significar um procedimento específico, que não mais existe.

Servirá, apenas, para identificar o *credor em Juízo visando à satisfação do crédito representado por título executivo extrajudicial autoconstituído pela Fazenda Pública*.

II

5. Preceitua o Código que “toda a execução tem por base título executivo judicial ou extrajudicial” (art. 583). Entre os títulos executivos extrajudiciais incluiu:

“a certidão da dívida ativa da Fazenda Pública da União, Estado, Distrito Federal, Território e Município, correspondente aos créditos inscritos na forma da lei” (art. 585, n.º VI).

6. Analisado à luz de outros textos do direito positivo, o artigo contempla e legitima para autoconstituírem o seu título de crédito, observadas as normas legais que disciplinam a inscrição da dívida ativa, todas as pessoas de direito público interno: União, Estados, Distrito Federal, Município (Cód. Civ., art. 14) e suas respectivas autarquias (art. 5.º do Dec.-lei n.º 200, de 25-2-67, alterado pelo Dec.-lei n.º 900, de 29-9-69).

Os entes políticos são mencionados expressamente; os Territórios, também, por superfetação legal, uma vez que não são pessoas jurídicas nem dispõem de Fazenda própria (ALIOMAR BALEEIRO “*Dir. Trib. Bras.*”, 8.ª ed., 1976, pág. 580), embora haja previsão nesse sentido no art. 4.º, n.º III, do Ante-Projeto revisto do Código Civil (D.J. de 18-6-74, Suplemento ao n.º 114). Omitiu, no entanto, as autarquias, quando preterível que as tivesse nomeado, obviando eventual debate.

7. O vocábulo “Fazenda”, na linguagem processual, traduz a Administração em Juízo, na pressuposição de que sempre pleiteia um benefício ou opõe-se a um encargo que refletirá sobre o “Erário” ou “Tesouro Público”, todos sinônimos. *Mutatis mutandis*, na linguagem administrativa ou tributária. A realização da receita de uma autarquia interessa e influi diretamente na programação financeira do ente político que a instituiu. Lícito lhe é arrecadar tributos. Não há como negar-lhe o privilégio de autoconstituir o seu título de crédito, pelas mesmas razões de política fazendária que o asseguram à Administração Direta.

Embora serviços descentralizados, com personalidade, patrimônio e receita próprios, destinados a executar atividades típicas, as autarquias desfrutam de imunidade tributária recíproca (C.F., art. 19, § 1.º); não mais se subordinam, quando de natureza econômica, ao contrário dos demais órgãos da administração indireta, à legislação aplicável às empresas privadas (confronte-se o art. 163, § 2.º, da C.F. de 1967 com o texto correspondente do art. 170, § 2.º, da EC n.º 1/69); e os seus orçamentos obedecem aos mesmos padrões e se vinculam aos dos entes políticos que lhes deram origem (Lei n.º 4.320/64, arts. 108 e 110).

8. Consoante doutrina exposta por HELY LOPES MEIRELLES e incorporada ao direito positivo pelo Decreto-lei n.º 200/67 e suas alterações,

Autarquia é pessoa jurídica de direito público, com função própria e típica, outorgada pelo Estado; *entidade paraestatal* é pessoa jurídica de direito privado, com função pública atípica, delegada pelo Estado. A autarquia integra o organismo estatal; a entidade paraestatal se justapõe ao Estado, sem com ela se identificar.

Aquela é *intra-estatal*; esta, é *extra-estatal*. A autarquia está no Estado; o ente paraestatal se situa fora do Estado, ao lado do Estado, paralelamente ao estado, como indica o próprio étimo da palavra *paraestatal*. Isto explica porque os privilégios administrativos (não os políticos) do Estado se transmitem natural e institucionalmente às autarquias, sem beneficiar a entidades paraestatais, senão quando lhes são atribuídos *por lei especial* (“*Dir. Adm. Bras.*”, 3.ª ed. revista, 1975, pág. 305).

Logo em seguida, depois de assinalar que as autarquias auferem “as vantagens tributárias e as prerrogativas processuais da Fazenda Pública”, o consagrado administrativista relaciona, entre as prerrogativas que desfrutam, a “execução fiscal de seus créditos inscritos (C.P.C., art. 578)” e o “recurso de ofício nas sentenças que as condenarem ou julgarem im procedente a execução de seus créditos fiscais (C.P.C., art. 475, — página 310).”

Com igual argumentação, E. D. MONIZ DE ARAGÃO conclui que se estendem aos Procuradores das autarquias os prazos especiais concedidos aos representantes da Fazenda pelo art. 188 do Código de Processo (“*Comentários ao C.P.C.*”, Forense, 1.ª ed., vol. II, pág. 113), independentemente de tal privilégio, no direito anterior, estar assegurado pelo Decreto-lei n.º 7.659, de 21-6-45. Por seu turno, JOSÉ DA SILVA PACHECO

afirma peremptoriamente que pode lhes pertencer “a dívida ativa cobrável judicialmente por via executiva” (*op. cit.*, pág. 88).

Essas indicações demonstram haver, pelo menos, um razoável consenso doutrinário quanto às autarquias estarem implicitamente contempladas no art. 585, n.º VI, da Lei Processual.

9. Pelas razões expostas, *a contrario sensu*, falece legitimamente às empresas públicas e sociedades de economia mista para autoconstituírem os seus títulos de crédito, ainda que o Estado (lato sensu) detenha a totalidade do capital social. Com maior razão, às Fundações instituídas pelo Poder Público, expressamente excluídas da qualidade, sequer, de órgãos da administração indireta (Dec.-lei n.º 900/69, art. 3.º).

10. Reconhecido que a locução “Fazenda Pública” abrange as autarquias, desinfluyente distingui-las pelos seus fins. Estarão aptas a inscreverem seus créditos, quando suscetíveis de inscrição, substancializarem as certidões e ajuizá-las com fundamento no art. 585, n.º VI, as de natureza previdenciária (INPS, IPERJ), econômicas (IBC, IAA), culturais (INC), profissionais (Conselhos das Profissões Liberais), desportivas (SUDERJ) e quaisquer outras.

III

11. Autorizando, simplesmente e sem restrições, a cobrança da dívida ativa “correspondente aos créditos inscritos na forma da lei”, o Código de Processo remeteu ao Direito Financeiro a sua exata conceituação. E se há um certo consenso quanto aos entes legitimados a autoconstituírem o seu título, o mesmo não se observa quanto à natureza dos créditos que podem ser cobrados através de execução fiscal (no conceito retro, n.º 4).

12. Existe quem sustente:

a) só os tributários; os demais poderão, eventualmente, constituir título executivo extrajudicial, desde que se ajustem às outras hipóteses do art. 585 (PONTES DE MIRANDA, “*Comentários ao C.P.C.*”, 1976, Tomo IX, págs. 354 e 355);

b) exclusivamente os nomeados no Decreto-lei n.º 960/38, ou sejam, os resultantes de impostos, taxas, contribuições, multas de qualquer natureza, foros, laudêmios, alcances, reposições e contratos com pacto executivo (ALCIDES DE MENDONÇA LIMA, *op. cit.*, pág. 395);

c) todos os mencionados nos arts. 1.º do Decreto-lei n.º 960/38, 201 do C.T.N. e 3.º do Decreto-lei n.º 474/69, ou sejam, os referidos na alínea "b", mais os decorrentes, com ou sem pacto executivo, de contratos ou operações de financiamento ou sub-rogação de garantia, sem prejuízo de outros que possam estar compreendidos no art. 39 da Lei n.º 4.320/64, embora não tenham sido especificados ou exemplificados (JOSÉ AFONSO DA SILVA, *op. cit.*, pág. 39);

d) todo e qualquer crédito que, por força de lei administrativa federal, estadual ou municipal, possa ser inscrito no livro próprio como dívida ativa (JOSÉ DA SILVA PACHECO, *op. cit.*, pág. 108).

13. Vale lembrar que o Decreto-lei n.º 960/38 limitava o conceito de dívida ativa, mas para efeito da ação executiva nele disciplinada. "Por dívida ativa entende-se, para esse efeito..." dizia o seu art. 1.º, enumerando, a seguir, os créditos colocados sob sua égide. Por igual, o Decreto-lei n.º 474/69, que a estendeu aos contratos e operações de financiamento: "Para efeito de aplicação das normas do Decreto-lei n.º 960, de 17 de dezembro de 1938, entende-se, também, por dívida ativa..." (art. 3.º).

A constatação de que existiam outros créditos fazendários, inscriteveis como dívida ativa, porém não contemplados nos referidos textos legais, levava BERNARDO RIBEIRO DE MORAES a subdividi-la em: a) dívida ativa cobrável por ação executiva fiscal; b) dívida ativa exigível pelos meios normais de cobrança (Cf. "O Município e sua Dívida Ativa", ed. SENAM, 1970, págs. 6 e 7).

14. Sucede que, sensível aos críticos dessas limitações, o Código de Processo nada preceituou a respeito, cometendo o problema à outra esfera. Nos precisos termos do art. 585, n.º VI, é válida como *causa petendi* a certidão da dívida ativa que o direito financeiro considerar como tal. Portanto, ao C.P.C. é indiferente se, revogando o procedimento específico anterior, ampliou ou restringiu o seu conceito, para fins de execução fiscal, como indiferente lhe será, permanecendo intocado, que um futuro texto de lei substantiva venha a incluir ou excluir, de sua tutela, determinados créditos.

15. Nessas condições, antes de indicar os créditos públicos que se prestam, presentemente, à execução pelo art. 585, n.º VI, o intérprete teria de responder às seguintes perguntas: Existe norma geral de direito financeiro conceituando dívida ativa? Em caso afirmativo, só dívida ativa *tributária* ou também *não tributária*? É mais ampla ou mais limitativa do que os arts. 1.º do Decreto-lei n.º 960/38 e 3.º do Decreto-lei n.º 474/69? Sendo

mais ampla, ab-roçou estes últimos dispositivos ou já estavam eles revogados pela extinção do procedimento processual a que se vinculavam? Sendo mais limitativa, e não tendo ocorrido a revogação, complementam a norma?

Convém ter presente, ainda, que compete à União legislar sobre normas gerais de direito financeiro (C.F., art. 8.º, n.º XVII, alínea "c"), sem prejuízo da competência supletiva dos Estados, respeitada a lei federal (C.F., art. 8.º, p. único). Disso resulta que a afirmação, segundo a qual constituiria dívida ativa todo e qualquer crédito inscritevel por força de lei administrativa federal, estadual e municipal, deve ser acolhida com as devidas cautelas. Os Estados não poderiam larguear o conceito de dívida ativa definido por norma geral da União, e, muito menos, os Municípios, aos quais falece, sequer, a competência suplementar.

16. Em que pese a indiscutível autoridade dos acatados Mestres que tomaram posição diante do problema (*supra*, n.º 12), nenhum deles respondeu a tais perguntas ou mesmo se demorou em explicitar os motivos de suas conclusões. Comprovado o evidente conflito de entendimentos, indispensável esclarecer as dúvidas suscitadas, para uma justa opção entre opiniões igualmente respeitáveis ou diferente equacionamento da matéria.

IV

17. Poderia parecer, aos menos avisados, que o debate sobre a exata conceituação de dívida ativa, na prática, assume contornos acadêmicos. Partindo do raciocínio de que o procedimento é o mesmo, seria indiferente à Fazenda utilizar a execução fiscal ou executar os seus créditos decorrentes de aluguéis, foros e laudêmios, pelo inciso IV do art. 585 do C.P.C.; de contratos, pelos incisos II ou III do mesmo artigo, e assim sucessivamente.

18. Saliente-se, no entanto, que dependendo da posição doutrinária adotada, sempre se poderia excluir, por insuscetíveis de ajuizamento como dívida ativa, créditos que, de outro modo, não encontrariam amparo em nenhuma das demais hipóteses do art. 585, sujeitando a Fazenda ao procedimento ordinário.

19. Por outro lado, há diferenças significativas na proteção que a lei empresta ao *crédito tributário* e ao *crédito não tributário*, diferenças essas que irão atuar, conforme se ajuíze ou não determinado débito como dívida ativa.

É que o Código Tributário Nacional, ao estabelecer os privilégios das receitas sob sua tutela, inspirou-se mais nos Decretos ns. 22.866, de 28-6-33, e 22.957, de 19-7-33, do que no Decreto-lei n.º 960/38. Assim, estipula que o *crédito tributário* prefere a qualquer outro (art. 186) e não se sujeita a concurso ou habilitação (art. 187). Desse modo, o crédito tributário estará sempre resguardado, não importa a que título seja cobrado, embora difícil conceber outro que não o resultante de sua prévia convalidação em dívida ativa.

Quando trata dos demais créditos, todavia, a lei muda de linguagem. Como norma legal posterior, o C.T.N. passou a disciplinar os privilégios da Fazenda na satisfação dos tributos, mas os créditos *não tributários* continuaram sob o comando do art. 60 do Decreto-lei número 960/38. Este, por sua vez, como norma de direito substantivo, não foi revogado pelo advento do Código de Processo (*supra*, n.º 2), questionando-se, apenas, a ordem de precedência entre os entes públicos, ali estabelecida, em face do art. 9.º, n.º 1, da Constituição Federal (Cf. nosso "*Concurso Fiscal*", ed. Procur. Divulg. Jurídica da PRG, 1976, págs. 22 e 23).

O citado art. 60 dispõe que a Fazenda "na cobrança de sua *dívida ativa*" não se sujeita a concurso ou habilitação, acrescentando o seu parágrafo único que a *dívida* da União, Estados, etc., prefere às demais. Sem indagar da *mens legislatoris*, a *mens legis* se afigura indubitosa: só quando ajuizados como dívida ativa os créditos *não tributários* desfrutam das garantias nele previstas.

20. Além disso, ao especificar as sentenças cuja eficácia depende do duplo grau de jurisdição, o art. 475 do C.P.C. distingue entre: "II — proferida contra a União, o Estado e o Município; III — que julgar improcedente a execução de dívida ativa da Fazenda Pública (art. 585, n.º VI)". Essa aparente redundância já mereceu críticas em sede doutrinárias (Cf. J. C. BARBOSA MOREIRA "*O Novo Processo Civil Brasileiro*", 2.ª ed. rev., 1976, vol. I, pág. 140).

Com base nessa distinção, entretanto, a jurisprudência tem entendido que as autarquias, compreendidas na locução "Fazenda Pública" (o que endossa a tese esposada retro, ns. 6 e 7) só se beneficiam do reexame obrigatório na execução de sua dívida ativa, conforme o art. 475, n.º III. Nas questões por outro fundamento não lhes é aplicável o art. 475, n.º II, à falta de menção expressa (*T.F.R.*, rem. *ex officio* n.º 44.061, ac. un. 1.ª T., in D.J. de 2-9-76, pág. 7.679; rem. *ex officio* n.º 43.357, ac. 2.ª T., in D.J. de 23-9-76, pág. 8.251).

Visto o problema, agora, do prisma exclusivamente processual, à maioria dos entes públicos será irrelevante o título com que cobrem os seus créditos, pois a sentença desfavorável sempre terá sido proferida contra a União, o Estado e o Município. Todavia, as autarquias e o Distrito Federal (que a prevalecer o entendimento pretoriano ficará na mesma posição, excluído como foi do art. 475, n.º II), só desfrutariam do privilégio quando oferecendo, como causa de pedir, a certidão da dívida ativa.

V

21. Em face da neutralidade do Código de Processo (*supra*, n.º 14), há de se partir da existência de normas gerais editadas pela União: a Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964 ("Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal") e a Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966 ("dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios").

Em ambas se conceitua dívida ativa (Lei n.º 4.320, art. 39; Lei n.º 5.172, art. 201), em razão do que, pelo menos em tese, a questão não deveria oferecer maiores dificuldades: o C.T.N., como lei posterior, disciplinaria a dívida ativa *tributária* e a Lei dos Orçamentos continuaria disciplinando, apenas, a dívida ativa *não tributária*. Este o resultado a que se chegará, afinal; mas impede, antes, examinar as possíveis objeções.

22. É que a Lei n.º 4.320/64 contém reconhecidas impropriedades e imperfeições técnicas, além de estar desatualizada em relação aos novos conceitos introduzidos pela reforma tributária operada a partir da Emenda Constitucional n.º 18/65. Basta assinalar que conserva a distinção entre impostos diretos e indiretos (art. 52), superada na doutrina (Cf. ALBERTO DEODATO "*Manual de Ciência das Finanças*", 14.ª ed., 1976, págs. 82 e segs.; ALFREDO AUGUSTO BECKER "*Teoria Geral do Dir. Tributário*", 2.ª ed., 1972, págs. 488/492) e substituída pela idéia de repercutibilidade, tanto na lei (C.T.N., art. 166) como na jurisprudência (S.T.F., Súmula n.º 546, que revogou a de n.º 71).

Como se não bastasse, regulava, também, matéria tributária, descendo a minúcias como a de definir tributo (art. 9.º) e de reproduzir o princípio da legalidade e irretroatividade de sua imposição (art. 51), ao copiar *ipsis verbis* a garantia constitucional prevista na então vigente Constituição de 1946. Daí conter disposições equívocas, tais como de-

clarar que “são objeto de lançamento os impostos diretos e outras rendas” (art. 52) ou “o lançamento da receita é ato... que verifica a procedência do crédito fiscal” (art. 53).

23. Note-se, outrossim, que o Código de Processo, impondo regra que se aplica a todos os títulos judiciais ou extrajudiciais, já que mesmo a sentença ilíquida só poderá ser executada mediante prévia liquidação, estabelece, sob pena de nulidade, que “a execução para a cobrança de crédito, fundar-se-á sempre em título líquido, certo e exigível”. (art. 586).

Desse modo, também a certidão da dívida ativa, como título de crédito público, deverá se revestir de certeza, liquidez e exigibilidade. *Certeza*, em relação à origem e ao devedor (*an debeatur*); *liquidez*, pela exata avaliação da importância devida (*quantum debeatur*); e *exigibilidade*, por não estar sujeito a termo, condição ou outras limitações (*quantum debeatur*) (Cf. MACHADO GUIMARÃES, “Com. ao C.P.C.”, 1942, vol. IV, pág. 109; M. SEABRA FAGUNDES, *op. cit.*, págs. 235 e 236).

Em linguagem administrativa, a apuração dos dois primeiros requisitos corresponde ao lançamento; a inscrição pressupõe não só o lançamento como, também, a exigibilidade (Decreto-lei n.º 960/38, art. 2.º; Lei n.º 4.320/64, arts. 39 e 53; C.T.N., arts. 142 e 201).

24. Ocorre que a Lei n.º 4.320/64 informa que “lançamento” é ato que verifica a procedência do “crédito fiscal” (art. 53). Esta expressão, com muita frequência, é apresentada como sinônima de “crédito tributação”, por não estar sujeito a termo, condição ou outras limitações (*quantum debeatur*) é instituto privativo do Direito Tributário (ALIOMAR BALEEIRO, *op. cit.*, pág. 457; RUBENS GOMES DE SOUZA “Compêndio de Legislação Tributária”, ed. póstuma, 1975, pág. 101).

Provavelmente com base nessas premissas, especialistas chegam a afirmar que o art. 53 da citada Lei, sem o qual se tornaria inviável extrair-lhe qualquer conceito da dívida ativa, foi revogado ou superado pelo advento do C.T.N. (Cf. J. TEIXEIRA MACEDO JR. e HERALDO DA COSTA REIS “A Lei n.º 4.320 comentada”, 8.ª ed., rev., 1976, pág. 113).

Ora, como não há dívida ativa sem prévio lançamento, a serem verdadeiras as assertivas acima, ou correto que “fiscal” e “tributário” são sinônimos, a razão estaria com PONTES DE MIRANDA, quando assegura que, pelo C.P.C. vigente, só os créditos tributários justificam a execução fiscal (*supra*, n.º 12, “a”), embora o Mestre não tenha esclarecido por qual daqueles fundamentos (ou outros) chegou a essa conclusão.

25. Tudo isso obriga, antes de se abordar o âmago do problema, a uma rápida digressão em torno do que significam ou podem significar as expressões *crédito fiscal* e *lançamento*.

VI

26. *Crédito fiscal* relaciona-se a Fisco, Erário ou Tesouro Público, (DE PLACIDO E SILVA “Vocabulário Jurídico”, 1963, vol. II, pág. 704); em direito financeiro, segundo os léxicos, identifica “dívida para com o poder público” (“Novo Dicionário Aurélio”, 1.ª ed.).

27. Xenofonte (425-352 a.C.) estudou a importância da exploração da riqueza mineral, como fonte de tributos, no livro “Economia e Rendidas de Atenas”, mas considera-se fundador da Ciência das Finanças a Adam Smith (1723-1790), com a sua celebrada “Investigações sobre a natureza e a causa da riqueza das Nações” (Cf. ALBERTO DEODATO, *op. cit.*, págs. 12 e 13). O desenvolvimento dessa ciência coincidiu com a queda das monarquias absolutistas e com a ascensão da burguesia, entre fins do Século XVIII e princípio do XIX.

Como reação a esses regimes, buscava-se reduzir a intervenção do Estado no domínio econômico ao estritamente indispensável, limitando sua atividade à arrecadação e aplicação dos tributos nas tarefas consideradas essenciais e indelegáveis. Dentro dessa ótica, créditos fiscais *por natureza* só os impostos ou taxas; ou outros seriam episódicos ou resultantes do desvio da função típica estatal. Compreensível, assim, que se constituindo as receitas públicas praticamente das derivadas, “Fisco” e “Tributo” se identificassem e os especialistas tributários se intitulassem “fiscalistas” e aos seus compêndio de “Direito Fiscal”.

Os albores do Século XX registraram uma inversão da tendência. Disso se apercebeu FRANCISCO CAMPOS, ao salientar:

“O campo da fiscalidade tende a ampliar-se na medida em que o Estado se torna mais consciente da sua nova função social e se julga, assim, no dever de ampliar a zona de sua intervenção, no sentido de serem acessíveis ao maior número os benefícios da civilização e da cultura” (Prefácio, in MIGUEL LINS e CÉLIO LOUREIRO “Teoria e Prática do Dir. Tributário”, 1961, pág. 8).

28. Com o crescimento da intervenção estatal e, ainda, com o propósito de se assegurar autonomia à ciência tributária, como ramo independente da ciência das finanças, observe-se a preocupação de distinguir-se entre

“Fiscal” e “Tributário”, por ter o primeiro um conceito mais abrangente, envolvendo outros interesses do Erário, além das receitas derivadas.

29. Nada obstante, a sinonímia, no direito brasileiro, tem sido conservada, em regra, pelos processualistas, talvez influenciados por doutrina que J. J. PEREIRA E SOUZA já perfilhava (Cf. “*Primeiras Linhas sobre Proc. Civil*”, segundo a 5.^a ed. port. de 1849, acomodadas ao foro do Brasil até 1877 por A. Teixeira de Freitas, nova ed. de H. Garnier, Rio, 1906, § 497, nota 929, págs. 416 e 417) e sufragada em aresto da Suprema Corte, que no primeiro quartel do século atribuía duas classes aos créditos públicos: a dos estritamente fiscais, provenientes de alcance dos responsáveis e de tributos, impostos, contribuições lançadas e multas, e a dos não rigorosamente fiscais, mas aos primeiros equiparados por disposição da lei “(S.T.F., ac. de 9-4-21”, Rev. do Supremo”, vol. 40, pág. 185). Com alguns reparos, como a indevida inclusão dos alcances como créditos fiscais por natureza, adotam a classificação, entre outros, M. SEABRA FAGUNDES (*op. cit.*, págs. 323/325), JOSÉ AFONSO DA SILVA (*op. cit.*, pág. 14) e JOSÉ DA SILVA PACHECO (*op. cit.*, página 83).

Alguns administrativistas se colocam em posição intermediária, preferindo classificar os créditos públicos consoante decorram ou não do poder de império, o que incluiria, pelo menos, as multas administrativas: “os créditos fiscais, em sentido estrito, são os provenientes de obrigações que só o Poder Público pode impor, como tributos, contribuições e multas, enquanto os equiparados resultam de outras obrigações, como foros, alugueres, alcances e reposições, que só recebem tratamento especial em razão de ser a Administração, a credora” (DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO “*Curso de Dir. Administrativo*”, 1971, vol. 2.^o, pág. 308).

30. Os tributaristas pátrios, no entanto, ao que tudo indica, resolveram banir o adjetivo “fiscal” de seus vocabulários, como sinônimo de “tributário”. Assim, foi excluído das obras mais conhecidas de RUBENS GOMES DE SOUZA (“*Compêndio...*” *cit.*) e AMÍLCAR DE ARAUJO FALCÃO (“*Fato Gerador da Obrigação Tributária*”, 3.^a ed. atualizada por Geraldo Ataliba, 1974). ALFREDO AUGUSTO BECKER o emprega, em alguns trechos, mas sempre relacionado a Erário e não a tributo (“*Teoria Geral...*”, *cit.*). ALIOMAR BALEIRO, contudo, de passagem, admite que a locução “Direito Fiscal” seja equivalente a “Direito Tributário”, mas reconhece “a contra-indicação etimológica” (*op. cit.*, pág. 7).

31. Presume-se que os “separatistas” tenham colhido frutos, uma vez que a Constituição Federal, no Capítulo V, cuida do “sistema tributário” e não do “sistema fiscal”. O Código Tributário Nacional, por sua vez, em nenhum momento emprega “fiscal”, sempre aludindo a “normas gerais do direito tributário” (art. 1.^o), “crédito tributário” (art. 186), legislação tributária” (art. 194), etc.

32. Com isso, pretendeu-se demonstrar que a locução *crédito fiscal*, quando utilizada, não tem sentido unívoco, tanto podendo significar débito de origem tributária, como débito, de um modo geral, para com o Poder Público, devendo o intérprete se socorrer do contexto onde se encontra inserida.

33. Crédito se opõe a débito, pólos ativo e passivo de uma obrigação, que pode consistir em *dare*, *facere* ou *praestare*, segundo ensinava o jurisconsulto PAULO (Cf. ORLANDO GOMES “*Obrigações*”, 2.^a ed., 1968, pág. 19). Em direito financeiro, todavia, o substantivo tem sentido mais restrito, visto que deve constar de uma previsão orçamentária, onde os valores se expressam em moeda corrente. Por outro lado, como entre particulares, a obrigação nasce da lei (em sentido formal e material) ou do contrato. Só que, para com o Poder Público, pode também nascer do regulamento (lei material). Desse modo, é possível definir *crédito fiscal*, pelo menos na dicção das leis financeiras, inclusive da Lei n.^o 4.320/64 (o que se tentará provar adiante) como

o direito do Poder Público de exigir uma prestação pecuniária, ou nela convertida, resultante de lei, regulamento ou contrato.

34. Com a revogação do Decreto-lei n.^o 960/38, como instrumento específico para a cobrança da dívida ativa, não mais se justifica a vetusta classificação em “créditos fiscais por natureza” e “créditos fiscais por equiparação legal”. Outrossim, a culpa pelos equívocos não é das palavras, mas do seu emprego. “Fiscal” tem o sentido que lhe emprestam o leigo e os léxicos: relativo a Tesouro, Erário.

Assim, conciliam-se o tradicional e o renovador, mediante a classificação dos débitos para com o Poder Público em *créditos fiscais tributários* e *créditos fiscais não tributários*. Uma vez inscritíveis e inscritos, corresponderão à *dívida ativa tributária* e *dívida ativa não tributária*, espécies do mesmo gênero, ambas possibilitando a execução pelo art. 585, n.^o VI, do C.P.C., mas que, por se subordinarem à disciplina legal diferente, necessitam tratamento separado.

VII

35. *Lançamento*, na terminologia jurídica, pode ser utilizado em vários sentidos, v.g.: excluir, significando a preclusão de um prazo ou do direito de produzir mais provas, na linguagem processual; escriturar, na técnica comercial (Cf. DE PLÁCIDO E SILVA, *op. cit.*, vol. III, página 912)

Os tributaristas adotam um conceito estrito e próprio, identificando-o com o “*accertamento*” (averiguação, em vernáculo) do direito italiano. Neste, por seu turno, tanto pode significar a declaração da existência ou inexistência de um direito, como a individuação e mensuração de um débito tributário (Cf. “*Novissimo Digesto Italiano*”, 3.^a ed., 1957, vol. I, GIOVANNI PAVANINI “*Accertamento Giudiziale*”, e ERNESTO D’ALBERGO “*Accertamento Tributário*”, págs. 123/129).

Como se verifica, e a exemplo do que ocorre com “*crédito fiscal*”, o substantivo *lançamento* carece de significado unívoco: o sentido em que é usado vai depender de sua adjetivação ou do contexto onde se apresenta.

36. De qualquer modo, pesquisando a natureza do lançamento tributário, os especialistas coincidem em nele identificar três características essenciais: “*ato administrativo*, isto é, que compete à administração; *vinculado*, isto é, não discricionário; e *obrigatório*, isto é, não facultativo” (RUBENS GOMES DE SOUZA, *op. cit.*, pág. 105).

Ora, essas características são igualmente encontradas no ato da administração que apura outros débitos para com o Poder Público, como muitas administrativas, alcances ou rendas de imóveis. Constituem autênticos *lançamentos* os atos administrativos de extrair “*nota de débito*” ou emitir “*guia de receita*”, expressões usualmente empregadas nos Regulamentos, quando se referem, elidindo possíveis dúvidas, a créditos não tributários (v. arts. 71 e 89 do Decreto “E” n.º 4.657, de 29-10-70, que aprovou o Reg. Geral do Cód. de Adm. Financeira do antigo Est. da Guanabara).

Por conseguinte, mesmo nessa acepção restrita, lançamento não é um instituto peculiar da Ciência Tributária, como afirmado (*supra*, número 24), podendo ser considerado, talvez, um instituto privativo de sua genetriz — a Ciência Financeira.

37. Conceituado em ambos, mas traduzindo o art. 53 da Lei n.º 4.320/64 na linguagem mais escorreita e técnica do art. 142 do C.T.N., com as

devidas adaptações para servir a qualquer crédito público, pode-se definir *lançamento fiscal* (lato sensu) como

o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação pecuniária para com o Poder Público, identificar o sujeito passivo e calcular o montante do débito.

38. Procedido ao lançamento, o passo seguinte para convolar o débito em dívida ativa é sua *inscrição*: ato administrativo vinculado e obrigatório, através do qual se registram ou se anotam, nos livros próprios da repartição, os créditos públicos, lançados e não recebidos.

Ver-se-á, adiante, que não só a oportunidade da inscrição, como os requisitos mínimos que o seu termo deverá conter, variam conforme a origem tributária ou não tributária do débito.

VIII

39. O Conceito de *dívida ativa tributária* não oferece a menor dificuldade. Os elementos que a integram — natureza do crédito, lançamento e inscrição — encontram-se claramente fixados no Código Tributário Nacional.

40. Segundo o art. 142 “*compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento, assim entendido o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo o caso, propor a aplicação da penalidade cabível*”, acrescentando o seu parágrafo único que “*a atividade administrativa de lançamento é vinculada e obrigatória, sob pena de responsabilidade funcional*”.

41. Por sua vez, o art. 201 dispõe que “*constitui dívida ativa tributária a proveniente de crédito dessa natureza, regularmente inscrita na repartição administrativa competente, depois de esgotado o prazo fixado, para pagamento, pela lei ou decisão final proferida em processo regular*.” Esclarece o seu parágrafo único que “*a fluência dos juros de mora não exclui, para os efeitos desse artigos, a liquidez do crédito*”.

42. Finalmente, o art. 202 especifica que “*o termo de inscrição da dívida ativa, autenticado pela autoridade competente, indicará obrigatoriamente: I — o nome do devedor e, sendo o caso, o dos co-responsáveis, bem como, sempre que possível, o domicílio ou a residência de um ou*

de outros; II — a quantia devida e a maneira de calcular os juros de mora acrescidos; III — a origem e natureza do crédito, mencionada especificamente a disposição da lei em que seja fundado; IV — a data em que foi inscrita; V — e, sendo o caso, o número do processo administrativo de que se originar o crédito”.

43. Dúvidas surgiram, em face da redação ambígua do art. 142, apenas quanto à natureza constitutiva declaratória do lançamento tributário. A questão não é meramente acadêmica, uma vez que, dependendo da posição doutrinária adotada, os consectários seriam diferentes: v.g., o início da fluência dos acréscimos moratórios (multas e juros de mora), que não se confundem com os acréscimos penais (multas pelo descumprimento de obrigações principais ou acessórias), se do lançamento ou do prazo previsto em lei para o implemento da obrigação. Os autores pátrios, todavia, ao que parece por unanimidade, se inclinaram pela sua natureza declaratória, com apoio no art. 144 do C.T.N. (Cf. ALIOMAR BALEEIRO, *op. cit.*, pág. 458 e 459).

44. Por créditos tributários entendem-se, em face do que dispõem os arts. 18, I e II, e 21, § 2.º, I e II, da Constituição Federal, não só os decorrentes de impostos, taxas e contribuições de melhoria, mas igualmente de empréstimos compulsórios e contribuições parafiscais (ALIOMAR BALEEIRO, *idem*, págs. 112/116, 584 e 585), sobressaindo, dentre as últimas, as previdenciárias e as destinadas aos organismos profissionais.

45. Demonstrado que a expressão Fazenda Pública compreende as autarquias (*supra*, n.ºs. 5 *usque* 10, e 20) e que as contribuições parafiscais podem convolar-se em dívida ativa tributária, como créditos dessa natureza, parece supérfluo, ou quando menos redundante, o disposto no art. 147 da Consolidação das Leis da Previdência Social (Decreto n.º 77.077, de 24-1-76) que assegura a cobrança dos débitos para com o INPS “pelo mesmo processo e com as mesmas prerrogativas e privilégios da Fazenda Nacional”.

46. Por igual, o art. 2.º da Lei n.º 6.206, de 7-5-75, ao estabelecer que os créditos dos “órgãos criados por lei federal, controladores do exercício profissional...” (OAB, CREA, CRAS, CRECI, CRM, etc.) “... serão exigíveis por ação executiva processada perante a Justiça Federal”. Note-se, inclusive, a impropriedade, porquanto parece aludir às “ações executivas” dos arts. 298 do Código de 1939 e 1.º do Decreto-lei n.º 960/38, isto em plena vigência da nova Lei Processual, que aboliu aqueles ins-

trumentos, disciplinando a matéria sob a denominação genérica de execução por título extrajudicial.

Diga-se, a propósito, que exemplos como esse e outros que serão mencionados adiante, de inadequada utilização da terminologia jurídica, como se cada texto legal constituísse o seu próprio Universo e não se destinasse a infletir em outras áreas do Direito, causam ao intérprete as maiores dificuldades, quando não o levam à total perplexidade.

A impropriedade, neste caso, é inconseqüente, uma vez que os órgãos seletivos das profissões liberais, em que pesem certas particularidades que os diferenciam dos demais órgãos da administração indireta, são entes públicos da União, verdadeiras autarquias profissionais, e, assim, à revelia dessa lei, autorizados a cobrarem os seus créditos, uma vez inscritos como dívida ativa, através do art. 585, n.º VI, do C.P.C.

IX

47. A conceituação de *dívida ativa não tributária*, entretanto, exige algum esforço de interpretação, facilitada desde que não se enfrente o problema com as idéias preconcebidas de que “fiscal” e “tributário” equivalem ou de que lançamento é instituto privativo da Ciência que estuda este último fenômeno (*supra*, n.º 24).

48. Como já assinalado, o ponto de partida terá de ser a Lei n.º 4.320/64, norma geral de direito financeiro obrigatória para todos os entes públicos (*supra*, n.º 21). Prescreve, no que interessa à hipótese *sub examen*:

“Art. 39 — As importâncias relativas a tributos, multas e créditos da Fazenda Pública, lançados mas não cobrados ou não recolhidos no exercício de origem, constituem a Dívida Ativa a partir da data de sua inscrição.

P. único — As importâncias dos tributos e demais rendas não sujeitas a lançamento ou não lançadas serão escrituradas como receita do exercício em que forem arrecadadas, nas respectivas rubricas orçamentárias, desde que até o ato do recebimento não tenham sido inscritas como Dívida Ativa”.

“Art. 52 — São objeto de lançamento os impostos diretos e quaisquer outras rendas com vencimento determinado em lei, regulamento ou contrato.”

“Art. 53 — O lançamento da receita é ato da repartição competente, que verifica a procedência do crédito fiscal e a pessoa que lhe é devedora e inscreve o débito desta.”

49. Excluídos os créditos tributários, que passaram à disciplina do C.N.T., cumpre indagar se esses dispositivos continuam se aplicando aos créditos públicos de outra natureza.

Não deve impressionar o texto equívoco, muito menos levar à afirmação de que os arts. 52 e 53 estariam supêrados ou revogados pela Lei Complementar tributária (*supra*, n.º 24). Verídica, como proceder em relação a créditos fazendários tais como os decorrentes de multas administrativas, aluguéis, foros, laudêmios ou alcances?

O art. 39, p. único, alude a “tributos e demais rendas”; logo, as “demais rendas” não podem ser “tributos”, sob pena de redundância. O art. 52, por sua vez, autoriza o lançamento de “impostos diretos e quaisquer outras rendas”. As expressões finais não devem ser interpretadas como referência exclusiva a tributos outros, porquanto: a) a admissão de seu vencimento em *contrato* é absolutamente incompatível com a natureza *ex lege* da obrigação tributária; b) renda, na linguagem econômica, representa o produto da aplicação do capital (receita patrimonial) quando o tributo, como é sabido, constitui receita derivada.

Por outro lado, se interpretado o vocábulo *renda* na sua estrita acepção econômica, chegar-se-ia a admitir o contra-senso das multas administrativas não poderem ser lançadas, já que, ao contrário dos tributos, ficarem obviamente ao desamparo do C.T.N. E isso estaria em desacordo com o *caput* do art. 39, onde se autoriza a inscrição, como dívida ativa, de importâncias relativas a *tributos, multas* (de um modo geral) e *créditos da Fazenda Pública*.

50. Não há outra ilação possível: os dispositivos acima transcritos, interpretados em confronto, dizem respeito a *quaisquer créditos públicos*, independentemente de sua natureza, com exclusão dos tributários, repita-se, por força de lei posterior.

É a hipótese típica de interpretação extensiva, que “corrige a má expressão ou redação que, embora procurando estabelecer regra geral, diminuiu a extensão do pensamento, como no caso da designação da espécie por gênero. Reintegradora do pensamento legislativo, a interpretação extensiva, adverte FERRARA, aplica-se a todas as normas, mesmo as de caráter excepcional ou penal” (HERMES LIMA “*Introdução à Ciência do Direito*”, 6.ª ed., 1952, pág. 88).

51. Pela simples leitura seguida dos artigos analisados, constata-se que só podem ser inscritos como dívida ativa os créditos previamente lançados (art. 39); e que só podem ser lançados os que tiverem seu ven-

cimento determinado em lei, regulamento ou contrato (art. 52). O raciocínio silogístico conduz à imediata conclusão de que só são passíveis de constituir dívida ativa os débitos, para com o Poder Público, com vencimento fixado em instrumentos legais ou contratuais.

52. Estabelecido o lançamento como instituto do Direito Financeiro (*supra*, ns. 36 e 37), abstraídos os créditos tributários, que passaram à disciplina própria, e expungidos de suas aparentes contradições os arts. 39, 52 e 53 da Lei n.º 4.320/64, pode-se definir *dívida ativa não tributária* como sendo

os créditos fiscais (no conceito retro, n.º 33) não tributários, com vencimento determinado em lei, regulamento ou contrato, não cobrados ou recolhidos no exercício financeiro de origem e inscritos nos livros da dívida ativa, após procedimento administrativo regular que verificou a ocorrência do fato gerador da obrigação pecuniária, identificou o sujeito passivo e calculou o montante do débito.

53. Vencimento determinado, naturalmente, não significa um termo certo, com indicação de dia, mês e ano. Isso seria impraticável, por exemplo, em se tratando de multas administrativas.

Atende à norma geral financeira que os instrumentos legais ou contratuais forneçam ao seu aplicador — o agente administrativo competente — uma precisa indicação do *quando debeat*, isto é, a data em que o débito para com o Poder Público se tornou ou se tornará exigível.

54. Contrariamente ao C.T.N., a Lei n.º 4.320/64 não estabelece o que deve conter o termo de inscrição da dívida não tributária.

Nesse particular, e na omissão da normal geral, a matéria continua sendo regulada pelo art. 2.º do Decreto-lei n.º 960/38, disposição tipicamente de direito substantivo, não revogada pela nova Lei Processual e nem expressamente vinculada ao procedimento específico abolido.

55. Integrando-se na Lei n.º 4.320/64, para preencher a lacuna desta, o citado dispositivo assegura à dívida inscrita a presunção “*juris tantum*” de liquidez e certeza, bem como relaciona os elementos que devem constar da certidão. Como ela representa e retrata o termo de inscrição, este deverá conter: a) a origem e natureza do débito; b) a quantia devida; c) o nome do devedor e, sempre que possível, o seu domicílio, ou residência; d) o número do processo administrativo, ou do auto de infração, quando deles se originar a dívida (Cf. JOSÉ AFONSO DA SILVA, *op. cit.*, págs. 29/31).

Sublinhe-se, por último, que o parágrafo segundo do art. 2.º do Decreto-lei n.º 960/38 dispensava da inscrição prévia (obviando, em parte, inconvenientes a seguir apontados e autorizando a imediata execução fiscal) os créditos decorrentes de alcance, contratos, aluguéis, foros e laudêmios. Essa disposição, todavia, foi revogada pelo art. 6.º do Decreto-lei n.º 474/69, motivo porque a dívida ativa, tributária ou não tributária, sem importar a origem ou natureza do débito, resultará sempre de inscrição.

X

56. Existe diferença substancial quanto à oportunidade de inscrição da dívida ativa *tributária* e da *não tributária*.

O art. 201 do C.T.N. autoriza a inscrição imediatamente após “esgotado o prazo para pagamento”, enquanto o art. 39 da Lei número 4.320/64 determina que serão inscritos os créditos “não cobrados ou não recolhidos no exercício de origem”.

57. Como o exercício financeiro coincide com o ano civil (Lei número 4.320/64, art. 34) e o C.T.N. é posterior à Lei dos Orçamentos, conciliam-se os dispositivos, até que norma geral determine um só termo *a quo*, mediante o seguinte entendimento:

a) os créditos de natureza tributária poderão ser inscritos a qualquer tempo, esgotado o prazo para pagamento;

b) os créditos de outra natureza só poderão ser inscritos, transformando-se em dívida ativa, no ano subsequente aquele em que se tornaram exigíveis (em igual sentido, JOSÉ AFONSO DA SILVA, *op. cit.*, pág. 8).

58. Não comporta ressuscitar, aqui, a discepção em torno da natureza constitutiva ou declaratória do lançamento, para questionar se o “exercício de origem”, aludido no art. 39 da Lei n.º 4.320/64, se reporta ao daquele ato administrativo ou ao do fato gerador da obrigação. De qualquer modo, o problema deve ser colocado em termos de exigibilidade.

Primeiramente, os textos em exame não atribuem efeito constitutivo ao lançamento, de sorte a obrigar o intérprete a conciliar disposições aparentemente colidentes, como sucedeu com os arts. 142 e 144 do C.T.N. (*supra*, n.º 43).

Outrossim, a expressão “não cobrados ou não recolhidos no exercício de origem” pressupõe a exibibilidade naquele exercício, pois, do contrário, os débitos não poderiam ser cobrados. Exercício de origem, portanto, será

aquele em que se operou o *quando debeatur*, mesmo porque foi nele que, presuntivamente, o crédito constou, como receita, da previsão orçamentária.

59. Dois exemplos esclarecem, melhor, o problema:

a) Suponha-se a aplicação de multa administrativa; o fato gerador da obrigação foi o descumprimento de postura edilícia e ocorreu em 1974; a autoridade constatou a infração em fins de 1975, quando procedeu ao lançamento (ou extraiu “nota de débito”); o infrator (sujeito passivo) foi intimado a recolher a quantia devida no prazo legal, que expirou nos primeiros dias de 1976; o débito só poderá ser inscrito como dívida ativa a partir de 1.º de janeiro de 1977.

b) O Tribunal de Contas, em 1976, dentro de suas atribuições de auditoria externa, comprova que determinada obrigação pecuniária, decorrente de contrato e vencida em 1975, deixou de ser recolhida aos cofres públicos; ordena providências ao órgão competente, que, corrigindo o equívoco, intima o devedor e assina prazo para pagamento; não paga a dívida, poderá ser inscrita incontinenti, uma vez que a sua exibibilidade se operou em exercício anterior.

60. Não há justificativa, contábil ou doutrinária, para o tratamento diferencial entre créditos tributários e não tributários, no tocante à oportunidade da inscrição. A atitude que se afigura correta é a da legislação mais recente, o C.T.N., que manda inscrever, de imediato, os débitos não satisfeitos no vencimento.

A situação atual conduz a contra-sensos, como a do ente público só poder ajuizar, como dívida ativa, um ano depois, o crédito representado por nota promissória — título igualmente líquido e certo — cujo vencimento esteja marcado para 1.º de janeiro, revogadas que foram as exceções à regra geral da inscrição (*supra*, n.º 55).

61. Indiscutível que à Fazenda é lícito cobrar os seus créditos não inscritíveis ou mesmo dispensar da inscrição os demais, de modo a não se sujeitar ao prazo acima indicado. Poderá, inclusive, conforme o caso, valer-se de outros incisos do art. 585 do C.P.C., que não o de n.º VI, beneficiando-se de igual procedimento executivo.

Cuidando-se de crédito não tributário, entretanto, a instrução do pedido com qualquer outro título, salvo a certidão da dívida inscrita, importará à proteção do art. 60 do Decreto-lei n.º 960/38, que contempla a *dívida ativa* e não o *crédito público* (*supra*, n.º 19).

Relativamente à Fazenda, disso resulta outra contradição: a lei substantiva atribui maior valor material à certidão da dívida ativa (pre-

sunção de veracidade "juris tantum") do que à sentença proferida, a seu favor, no processo de conhecimento (presunção de veracidade "juris et de jure"), quando esta sobreleva àquela em valor processual. Não é demais lembrar que uma hipótese exclui a outra, já que a certidão da dívida oferece ao Estado (lato sensu), exatamente, a vantagem de tornar desnecessário o prévio procedimento cognitivo, permitindo-lhe iniciar a cobrança judicial pelo processo de execução.

XI

62. Atos vinculados do Poder Público, o lançamento do crédito e a sua inscrição como dívida ativa devem obedecer, isto sim, à legislação administrativa a que se subordina o órgão credor, importando a desobediência aos seus preceitos em nulidade da certidão e inviabilidade do processo executivo subsequente.

63. Os regulamentos administrativos, contudo, não poderão ampliar o conceito de dívida ativa, nem dissentir das normas gerais de direito financeiro ou tributário editadas pela União.

Quanto aos créditos tributários, deverão respeitar o disposto nos arts. 142 *usque* 150 (lançamento) e 202 (inscrição) do C.T.N. Com referência aos não tributários, existe norma geral (*supra*, n.º 55) apenas no tocante às indicações mínimas que devem conter o termo de inscrição (art. 2.º do Decreto-lei n.º 960/38); no que diz respeito ao lançamento, é ampla a competência suplementar da legislação administrativa, resguardados os princípios gerais do Direito.

XII

64. Corolário do que foi deduzido, podem ser inscritos como dívida ativa e autorizar a execução fiscal, ressalvadas possíveis omissões, créditos da seguinte natureza:

TRIBUTÁRIOS

- a) *Impostos* (C.T.N., art. 16).
- b) *Taxas* (C.T.N., art. 77).
- c) *Contribuições de melhoria* (C.T.N., art. 81).
- d) *Contribuições parafiscais* nestas compreendidas as de natureza previdenciária, profissional e econômica (C.F., art. 21, § 2.º, n.º I).

e) *Empréstimos compulsórios*, aos quais a vigente Constituição manda aplicar as normas gerais do direito tributário (C.F., art. 21, § 2.º, número II), embora, no regime anterior à E.C. n.º 18/65, a jurisprudência lhes negasse a natureza de tributo (Cf. S.T.F., Súmula, n.º 418; ALIOMAR BALEEIRO, *op. cit.*, págs. 112/116).

f) *Multas tributárias*, pelo descumprimento de obrigações principais ou acessórias (C.T.N., art. 113).

NÃO TRIBUTÁRIOS

g) *Multas administrativas e judiciais*, estas últimas quando não contadas como custas (C.P.C., art. 35). Necessariamente, a sua exigibilidade estará disciplinada nas próprias leis ou regulamentos que as instituíram.

h) *Foros, laudêmios, alugueis e encargos de condomínio*, cujos vencimentos se presumem determinados nas leis administrativas ou nos respectivos contratos de aforamento ou locação.

i) *Alcances e reposições*. Em regra, os regulamentos dos órgãos de auditoria interna ou externa fixam prazo para que os servidores responsáveis reponham aos cofres públicos as quantias desviadas ou recebidas indevidamente (v. arts. 49 e 50 da Lei Orgânica do T. Contas da União, Dec.-lei n.º 199, de 25-2-67).

j) *Restituições indevidas*. É a hipótese em que, por equívoco, o ente público restitui tributo ou qualquer outro pagamento, na suposição de que dá cumprimento à lei ou decisão judicial.

Negava-se à Fazenda, no regime do Decreto-lei n.º 960/38, o direito de pleiteá-las mediante ação executiva fiscal, em face do entendimento de que essa hipótese não se continha no conceito restrito de "reposição", aplicável somente a pagamentos indevidos feitos a servidores públicos (S.T.F., MS n.º 2.231, *in* ORLANDO FIDA "Prática e Jur. do Exec. Fiscal", 1971, págs. 19 e 20; JOSÉ DA SILVA PAGHECO, *op. cit.*, página 100).

Presentemente, caberá execução fiscal se os regulamentos administrativos dispuserem sobre a forma de apurar tais créditos e estipularem prazo para os beneficiários das restituições indébitas procederem à devolução.

l) *Letras de câmbio, notas promissórias, duplicatas, cheques e confissões de dívida*. O vencimento é da própria essência do título, obriga-

toriamente vinculado a uma obrigação de pagar prevista em lei, regulamentação ou contrato.

m) *Contratos*, de um modo geral, envolvendo alienação de bens móveis ou imóveis, prestação de serviços, cessão de créditos (com ou sem sub-rogação de garantias), concessão de financiamentos ou de serviços públicos, inclusive as multas ou indenizações pelo seu eventual inadimplemento. É imperioso, apenas, que neles se determine, com exatidão, o nascimento e a exigibilidade da prestação pecuniária ou que nesta possa se transformar.

Não há mais necessidade de *pacto executivo*, previsto no parágrafo único do art. 1.º do Decreto-lei n.º 960/38, mas criticado pela doutrina (PONTES DE MIRANDA, *op. cit.*, Tomo IX, pág. 265) e aparentemente repellido, com maior veemência do que no anterior, pelo vigente Código de Processo. Este só admite a executoriedade dos títulos que especifica e de outros aos quais a lei expressamente atribuir força executiva (art. 585, n.º VII).

Daí haver perdido interesse prático o debate sobre o exato alcance do art. 3.º do Decreto-lei n.º 474/69, que equiparou à dívida ativa os créditos dos entes públicos e de seus agentes financeiros decorrentes de “contratos ou operações de financiamentos, ou de sub-rogação de garantia, hipoteca, fiança e aval”. Ficava o intérprete sem saber se a intenção da lei foi dispensar do pacto executivo *quaisquer contratos* ou somente os resultados de operações de financiamento e cessões de crédito com sub-rogação de garantia (inexiste sub-rogação de garantia sem cessão do crédito, mas a recíproca não é verdadeira).

É evidente que as operações de financiamento ou de sub-rogação subentendem necessariamente a existência de um contrato; mas como as espécies “hipoteca”, “fiança” e “aval” se subsumem no gênero “garantia”, ao aplicador sempre restava a dúvida sobre se a lei estava sendo alternativa, explicativa ou simplesmente redundante.

Nada obstante, como acentuado, a opção já não ter relevância, em face da nova sistemática, a primeira se afigura a mais lógica das duas alternativas. É que o Decreto-lei n.º 474/69, simultaneamente, revogou o dispositivo da Lei das Execuções Fiscais que dispensava de inscrição prévia alguns créditos, inclusive os dimanados de contratos (*supra*, n.º 55). Presume-se que, tendo isentado os contratos do pacto executivo, procurou cercar de maiores cautelas a constituição dos créditos deles provenientes.

n) *Indenizações por prejuízos*. Provavelmente a sua inclusão entre os créditos passíveis de execução fiscal não se fará sem profusas controvérsias.

Oportuno recordar, entretanto, que no conceito retro deduzido, para dívida ativa *não tributária*, se incluem quaisquer créditos inscritos que tenham seus vencimentos determinados em lei, regulamento ou contrato (*supra*, n.º 52). E, ainda, que a Lei n.º 4.320/64, por omissão, deixou a disciplina do lançamento à inteira competência da legislação complementar administrativa (*supra*, ns. 62 e 63).

Não há outra conclusão possível: em tese, pelo menos, todos os débitos para com o Poder Público podem ser lançados, enquanto norma geral da União não discriminar a sua origem ou natureza, desde que a norma local o autorize, discipline e atenda à única condição imposta: determine o vencimento (aqui não se cuida, evidentemente, de contrato).

Desse modo, não haveria porque excluir, *a priori*, os prejuízos ocasionados ao ente público, seja por haver se substituído ao seu jurisdicionado no cumprimento de um dever legal e no interesse ou segurança da coletividade, seja por dolo ou culpa aquiliana.

Observe-se que esse entendimento, consectário das normas legais que atualmente regulam a matéria, antecipa, de certo modo, uma tendência que mais se estratifica e ganha adeptos, fruto da preocupação permanente de desafogar a Justiça: a criação do Contencioso Administrativo, com funções judicantes de primeiro grau, reservando-se aos Tribunais a revisão de suas decisões, em respeito ao princípio constitucional de que nenhuma lesão de direito pode ser subtraída ao exame do Poder Judiciário (C.F., art. 153, § 4.º).

Como já se disse em outra oportunidade (Cf. nosso “*Execução Fiscal: título, legitimação e competência*”, Rev. For., jul. — set. 1975, n.º 251, pág. 55, nota 9), poderá susceptibilizar, alguns ou muitos, que o credor arbitre o seu próprio prejuízo e com base nesse arbítramento autoconstitua o seu título de crédito, com força executiva. Sempre se reconheceu à Administração, todavia, uma certa dose de arbítrio na apuração de seus créditos.

Isso ocorre, entre outras hipóteses previstas em lei, no lançamento de tributos por estimativa (C.T.N., art. 148), sistema cuja constitucionalidade foi proclamada, ainda recentemente, pela Corte Suprema (S.T.F., Rep. n.º 897, T. Pleno, ac. un. de 27-11-75, in D.J. de 8-7-76, pág. 5.109).

Em todos os casos, os embargos à execução da dívida ativa, resultante da inscrição dos débitos, com a amplitude que o Código de Processo admite (art. 745), oferecem oportunidade de se questionar ilimitadamente, na esfera judicial, não só a materialidade do fato gerador da obrigação, como o *quantum* arbitrado. Em outras palavras: a liceidade do lançamento. A presunção que justifica a prerrogativa fazendária é a mesma, quer se tratem de créditos tributários ou não tributários: a utilização do arbítrio, desde que amparado em norma legal, com a legitimidade e justiça que se pressupõem informarem os atos do Poder Público.

Existem precedentes, na legislação, que abonam essas conclusões. O Código de Posturas do Município do Rio de Janeiro, no caso de demolição de prédio necessária à segurança pública, faculta à Administração efetuar-la independentemente de prévia autorização do Poder Judiciário. Ocorrendo a hipótese, as despesas, acrescidas de multa, serão pagas pelo proprietário, dentro do prazo previsto no próprio regulamento (v. arts. 130 e 133 do Reg. de Licenc. e Fisc., aprovado pelo Decreto "E" n.º 3.800, de 20-4-70). Diante de situação concreta, concluiu-se pela viabilidade da execução (fiscal) pelo art. 585, n.º VI, do C.P.C., inscrito o débito como dívida ativa (Cf. FLÁVIO BAUER NOVELLI, *Parecer* 8-6-76, in Proc. Adm. n.º 06/304 266/72).

O Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado do Rio de Janeiro, por seu turno, dispõe sobre o pagamento das indenizações pelos danos que seus servidores lhe causarem (Dec.-lei n.º 220, de 18-7-75, artigo 22). Havendo regulamentação sobre a forma de apurá-los e o prazo para satisfazê-las, os débitos assim originados, igualmente, poderiam ser inscritos.

Numa hipótese, todavia, a possibilidade de execução fiscal se mostra duvidosa: no exercício do direito de regresso previsto na Constituição Federal (art. 107), pelos danos causados a terceiros por servidores estatais. É que o C.P.C. declara obrigatória a denunciação da lide "àquele que estiver obrigado, pela lei ou pelo contrato, a indenizar, em ação regressiva, o prejuízo do que perder a demanda" (art. 70, n.º III). Ponderável corrente doutrinária sustenta que importa em renúncia implícita ao direito de regresso a falta de denunciação (Cf. CELSO AGRÍCOLA BARBI "Com. ao C.P.C.", ed. Forense, I vol., Tomo II, págs. 343/345). Essa interpretação é contestada, mas, prevalecendo, ao ente público não restaria outra alternativa; salvo a de convocar à lide o causador do dano, caso em que, provada a sua culpa, disporia de uma sentença judicial,

título executivo de maior substância do que uma certidão da dívida ativa, pelo menos sob o ângulo processual (v. *supra*, ns. 19 e 61).

XIII

65. Resta pesquisar, por derradeiro, quais as disposições que ainda prevalecem, da antiga Lei das Execuções Fiscais, em confronto com o vigente sistema do Código de Processo Civil.

Como dispositivos tipicamente instrumentais, podem ser afastados, desde logo, todos os outros, com exceção dos seguintes, que merecem exame mais detido: a) art. 1.º, conceituando dívida ativa; b) art. 2.º, dispondo sobre a inscrição; c) art. 59, vedando a submissão da cobrança ao juízo arbitral; d) art. 60, estabelecendo os privilégios da Fazenda, todos do Decreto-lei n.º 960/38, e mais e) art. 3.º do Decreto-lei n.º 474/69, ampliando o conceito de dívida ativa.

66. Não padece dúvida de que subsistem os arts. 2.º e 60 do Decreto-lei n.º 960/38, normas eminentemente de direito material, que não se vinculam de forma expressa ao procedimento abolido e que preenchem lacunas da Lei n.º 4.320/64, no tocante aos créditos não tributários da Fazenda (*supra*, ns. 19, 54 e 55).

Por igual, o art. 59 do mesmo Decreto-lei embora se situe numa zona cinzenta entre o direito processual e o financeiro. Preceitua que "a cobrança judicial da dívida ativa da Fazenda não poderá ser submetida a juízo arbitral". Como se tem entendido que o ente público pode se submeter ao compromisso de arbitramento, mediante expressa autorização legislativa (Cf. HELIO CAMPISTA GOMES "Juízo Arbitral", *Parecer*, in RDPRG, 1969, vol. 20), a norma continuaria em vigor, para proibir que leis administrativas o aceitassem em matéria de dívida ativa.

67. Quanto aos arts. 1.º do Decreto-lei n.º 960/38 e 3.º do Decreto-lei n.º 474/69, nada obstante, inquestionavelmente, normas de direito substantivo, reputam-se revogados, uma vez que:

a) vinculavam a conceituação de dívida ativa, como se depreende de seus textos ("entendem-se, para esse efeito..." ou "para efeito de aplicação..."), a um instrumento processual específico que não mais existe;

b) todas as espécies neles previstas se subsumem nas definições amplas extraídas dos arts. 39 da Lei n.º 4.320/64 (*supra*, ns. 52 e 64) e 201 do C.T.N. (*supra*, n.º 41), as quais prevalecem sobre quaisquer concei-

tos mais restritos, tendo em vista que o art. 585, n.º VI, do C.P.C., não estabeleceu limitações.

68. Sobraria, assim, o problema dos *agentes financeiros*, visto que o artigo 3.º do Decreto-lei n.º 874/69 equiparou à dívida ativa “os créditos da União, Distrito Federal, Estados e Municípios, ou de suas agências financeiras, decorrentes de contratos ou operações de financiamento, sub-rogação de garantia, hipoteca, fiança e aval”.

Não existe conceito legal de agências ou agentes financeiros. Deve-se entendê-los como entidades designadas, por lei ou regulamento, para executar programas financeiros especiais dos entes públicos. Instituindo o PROTERRA, destinado ao estímulo à agricultura, o Governo da União designou “agentes financeiros do Programa”, o Banco da Amazônia S/A (sociedade de economia mista) e a Caixa Econômica Federal (autarquia, à época), entre outros (Decreto-lei n.º 1.179, de 6-7-71, art. 7.º).

Como se apura do exemplo, podem revestir-se, dessa qualidade, pessoas de direito público e pessoas de direito privado. Sendo difícil admitir operações de crédito sem termo de vencimento, os entes públicos já se encontram amparados pela conceituação genérica de dívida ativa não tributária (*supra*, n.º 64, alínea “m”).

Quanto às pessoas de direito privado, é de se presumir que tais contratos sejam lastreados em confissões de dívida, títulos cambiais ou garantias reais. Dessa forma, indiferentes lhes será ajuizarem os seus créditos pelo inciso VI ou pelos incisos I, II e III do art. 585 do C.P.C., já que todos observam o mesmo procedimento. Isto porque, em qualquer caso, não desfrutariam, como não desfrutavam, no regime anterior, das prelações e demais privilégios assegurados ao Poder Público, uma vez que o art. 60 do Decreto-lei n.º 960/38 só os outorga à “Fazenda, na cobrança de sua dívida ativa”, exigindo o concurso simultâneo da *persona* e da *causa petendi* (*supra*, n.º 19). Por outro lado, na expressão Fazenda Pública não se incluem as empresas públicas e as sociedades de economia mista, mesmo que o Poder Público detenha a totalidade do capital social (*supra*, ns. 8 e 9).

XIV

69. Do amplamente exposto ressuma, salvo melhor juízo, além da necessidade premente de reformular a Lei n.º 4.320/64, escoimando-a de suas imperfeições:

a) a expressão “Fazenda Pública”, quando empregada sem restrições, compreende todas as pessoas de direito público interno, em razão do que

a Lei Processual (art. 585, n.º VI) contempla e legitima, para autoconstituírem os seus títulos de crédito e promoverem a execução fiscal, não só os entes políticos, mas igualmente as suas autarquias;

b) autorizando, simplesmente, a execução da dívida ativa correspondente aos créditos inscritos na forma da lei, o Código de Processo remeteu a outra esfera a sua exata conceituação, sem estabelecer limitações prévias, ao contrário do que ocorria no regime anterior;

c) existindo normas gerais de direito financeiro (Lei n.º 4.320/64) e de direito tributário (Lei n.º 5.172/66), editadas pela União dentro de sua competência para legislar (C.F., art. 8.º n.º XVII, alínea “c”), deverão prevalecer os conceitos de dívida ativa *tributária* e *não tributária* nelas estabelecidos;

d) constituem dívida ativa *não tributária* os créditos públicos dessa natureza, com vencimento determinado em lei, regulamento ou contrato, não cobrados ou não recolhidos no exercício de origem e inscritos nos livros próprios, após procedimento administrativo regular que verificou a ocorrência do fato gerador da obrigação, identificou o sujeito passivo e calculou o montante do débito (Lei n.º 4.320/64, arts. 39, 52 e 53);

e) segundo esse conceito, mostram-se suscetíveis de inscrição, com as ressalvas feitas (*supra*, n.º 64), entre outros, os créditos decorrentes de multas administrativas ou judiciais; foros, laudêmios, aluguéis e encargos de condomínio; alcances e reposições; restituições indevidas feitas pela Fazenda; títulos cambiais e confissões de dívida; contratos, de um modo geral, inclusive multas pelo seu eventual inadimplemento, abolida a necessidade de pacto executivo; e indenizações por prejuízos causados ao Erário;

f) encontram-se revogados os arts. 1.º do Decreto-lei n.º 960/38 e 3.º do Decreto-lei n.º 474/69, não só porque conceituavam dívida ativa tendo em vista um instrumento processual suprimido, como também porque as hipóteses neles previstas se subsumem na conceituação genérica de dívida ativa *tributária* e *não tributária*;

g) os créditos não tributários só poderão ser inscritos como dívida ativa no exercício subsequente àquele em que se tornaram exigíveis;

h) é lícito ao Poder Público, em se tratando de obrigação não tributária, cobrar os seus créditos não inscritíveis ou ainda não inscritos, por outros meios processuais adequados, mas nesse caso perderá a proteção e os privilégios que a lei outorga apenas à dívida ativa (Decreto-lei número 960/38, art. 60);

i) o lançamento do crédito e sua posterior inscrição, como atos vinculados do Poder Público, deverão obedecer às leis administrativas do órgão credor, importando na nulidade da certidão e inviabilidade do processo executivo subsequente a desobediência aos seus preceitos;

j) a legislação local, todavia, não poderá ampliar o conceito de dívida ativa, nem dissentir das normas gerais de direito financeiro e tributário quanto ao lançamento e inscrição;

l) considerando-se a omissão da Lei n.º 4.320/64, às leis administrativas, no tocante aos créditos não tributários, subordinam-se: ao art. 2.º do Decreto-lei n.º 960/38, quanto à inscrição; e, apenas, aos princípios gerais do Direito, quanto ao lançamento.

Sub-censura

Rio de Janeiro, 20 de outubro de 1976. — MILTON FLAKS, Procurador do Estado.

PROCESSO N.º 07/000.671/74 e 07/903.028/73

PARECER S/N.º MF/P6-8, de 20-10-76

VISTO.

De acordo com o parecer de fls. 339/340, que ora aprovo, deve este processo ser enviado à Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos para proceder:

- a) ao levantamento do débito, com os acréscimos penais e moratórios;
- b) à extração de “nota de débito”;
- c) à intimação das entidades devedoras para satisfazerem, incontinenti, o débito, eis que se encontra vencido o prazo para o pagamento.

Não liquidado o débito, a respectiva “nota” deve ser remetida à Secretaria Municipal de Fazenda para a inscrição do crédito respectivo como dívida ativa.

Encaminhe-se à Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos.

Em 27 de janeiro de 1977. — ROBERTO GRANDMASSON SALGADO, Sub-procurador.

PARECER N.º 2/PAG/76

Solicitação da Supervisora das Comissões Permanentes de Inquéritos iniciados ou relatados pela municipalidade, relativos à apuração de falta funcional cometida por servidor transferido ao Município do Rio de Janeiro quando ainda a serviço dos estados extintos.

Entendimentos do Parecer n.º 8/75-PAG.

A consulta que deu origem ao nosso parecer n.º 8/75-PAG, de 14 de julho de 1975, teve como objetivo precípua esclarecer qual a autoridade competente para punir o funcionário estadual transferido para o Município do Rio de Janeiro, na pendência ou quanto já encerrado inquérito administrativo.

Quanto a esta indagação não manifestam qualquer dúvida os expedientes ora em atendimento, quer o da Supervisora Municipal, quer o da Supervisora das Comissões Permanentes de Inquérito Administrativo do Estado.

A perplexidade estampada em ambas as manifestações se dirige a saber qual o órgão competente (Municipal ou Estadual) para continuar o inquérito quando, ainda no curso de seu processamento, o servidor foi transferido para o Município, ou quem deverá instaurá-lo no caso do funcionário já ter sido transferido, mas cometido a falta quando ainda a serviço do Estado.

Naquele nosso parecer, acima referido — trazido por cópia a fls. 10/17 deste processo — depois de transcrevermos os textos legais pertinentes — concluímos que, positivada a transferência dos servidores para o Município, a competência para a aplicação das penalidades é do Prefeito.

No entanto, à época daquele parecer, ainda não estavam instaladas as Comissões de Inquérito Municipais.

Dessa maneira enquanto não existisse tal órgão, por força da Cláusula Primeira do Convênio (v. fls. 3 do nosso Parecer n.º 8/75, fls. 12 deste processo), o Estado se desencumbria de tal tarefa a ser, porém, desenvolvida pelo órgão local tão logo fosse instalado.

Destarte, a partir do efetivo funcionamento das Comissões Municipais, de acordo com o Decreto Municipal n.º 5, de 2 de maio de 1975, nada impede que estas passem a promover a apuração das faltas cometidas por funcionários transferidos para o Município, ainda que quando