



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CRÉDITOS NÃO TRIBUTÁRIOS DA FAZENDA PÚBLICA: CONSTITUIÇÃO,
COBRANÇA E PRAZOS APLICÁVEIS À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL

Juliana de Augustinis Valle Machado da Silva

Rio de Janeiro
2018

JULIANA DE AUGUSTINIS VALLE MACHADO DA SILVA

CRÉDITOS NÃO TRIBUTÁRIOS DA FAZENDA PÚBLICA: CONSTITUIÇÃO,
COBRANÇA E PRAZOS APLICÁVEIS À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL

Monografia apresentada como exigência para
conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato
Sensu* da Escola da Magistratura do Estado do
Rio de Janeiro.

Orientador:

Prof. Des. Cláudio Brandão de Oliveira

Coorientadora:

Profª Néli L. C. Fetzner

Rio de Janeiro
2018

JULIANA DE AUGUSTINIS VALLE MACHADO DA SILVA

CRÉDITOS NÃO TRIBUTÁRIOS DA FAZENDA PÚBLICA: CONSTITUIÇÃO,
COBRANÇA E PRAZOS APLICÁVEIS À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL

Monografia apresentada como exigência de
conclusão de Curso da Pós-Graduação *Lato Sensu* da
Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em _____ de _____ de 2018. Grau atribuído: _____.

BANCA EXAMINADORA:

Presidente: Des. Luciano Saboia Rinaldi de Carvalho – Escola da Magistratura do Estado do
Rio de Janeiro-EMERJ.

Convidado: Prof. Dr. Guilherme Braga Peña de Moraes – Escola da Magistratura do Estado
do Rio de Janeiro-EMERJ.

Orientador: Prof. Des. Cláudio Brandão de Oliveira – Escola da Magistratura do Estado do
Rio de Janeiro-EMERJ.

A ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – EMERJ – NÃO APROVA NEM REPROVA AS OPINIÕES EMITIDAS NESTE TRABALHO, QUE SÃO DE RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DA AUTORA.

A meus pais, Eliane e Marcos,
incentivadores incansáveis.
Devo-lhes tudo.

AGRADECIMENTOS

Ao professor e orientador Claudio Brandão de Oliveira, pelo estímulo à pesquisa do tema e confiança depositada desde a apresentação das ideias iniciais, além da presteza na solução de todas as dúvidas.

À professora Néli Fétzner, pela orientação primorosa, acolhedora e humana em Metodologia da Pesquisa e Didática do Ensino Superior e revisão minuciosa do texto.

Aos professores Nelson C. Tavares Júnior e Mônica Cavalieri F. Areal, pelas aulas de excelência e correções enriquecedoras.

À Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, por proporcionar um ambiente de amadurecimento acadêmico e profissional.

A meus pais, Eliane e Marcos, pelo apoio e amor incondicionais; por me ensinarem que os objetivos são alcançáveis na medida de nosso desejo e perseverança e acreditarem em mim quando eu mesma não sou capaz.

A Ângela, Runi e Hylza, avós queridos, amor que não se traduz em palavras, pela compreensão diante de tantas ausências em razão dos estudos. Ao avô Handerson, pela inspiração – saudade que me acompanha sempre.

A meu irmão Marcos, por me lembrar que a distância não desfaz o afeto.

Às amigas Natalia e Lívia, pelo companheirismo na penosa jornada de trabalho e estudos.

A Kazu, por renovar meu amor e me apresentar novos horizontes.

A todos os amigos que estiveram presentes nesse trajeto.

Aos estimados professores da Emerj e a todos que dedicam seu tempo à pesquisa e à busca por um conhecimento transformador da realidade.

“Não parece bastante claro ter Dionísio declarado que em nada é feliz aquele a quem algum receio sempre ameace?”.

Marcos Túlio Cícero.

SÍNTESE

Os créditos da Fazenda Pública distinguem-se em tributários e não tributários. O presente estudo cuida da análise dos segundos, que, por sua vez, contemplam gama variada de espécies. Menos abordados em sede doutrinária, tornam-se, não raro, fontes de dúvidas em âmbito administrativo, em especial quanto aos procedimentos aplicáveis à sua exigência. Diante da relativa escassez teórica, delineou-se neste trabalho a natureza jurídica de tais importâncias, devidas ao Estado, bem como seus tipos mais notórios. Buscou-se, ainda, no contexto de lacuna normativa, definir as etapas de sua regular cobrança, por meio da aplicação analógica de disposições tributárias, o que resguarda não só o interesse primordial do Fisco como também garantias fundamentais dos administrados. Perquiriu-se, ainda, a incidência de prazos de decadência e prescrição em seu procedimento de constituição e cobrança, bem como as repercussões da tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal, sob a sistemática de recursos repetitivos, acerca da prescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário decorrentes de ato ilícito, em interpretação da parte final do § 5º do art. 37 da Constituição da República.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. CRÉDITOS DA FAZENDA PÚBLICA DE NATUREZA NÃO TRIBUTÁRIA: ASPECTO MATERIAIS	11
1.1 Natureza Jurídica dos Créditos Não Tributários e Classificação no Ordenamento Jurídico Sob a Perspectiva da Receita Pública	11
1.2 Espécies de Créditos Não Tributários Conforme a Origem. Normas de Regência	17
1.2.1 Multas Não Tributárias	18
1.2.2 Receitas Patrimoniais	22
1.2.3 Reposições e Indenizações ao Erário	26
2. CONSTITUIÇÃO E COBRANÇA DE CRÉDITOS NÃO TRIBUTÁRIOS DA FAZENDA PÚBLICA: PROCEDIMENTO E PROCESSO	34
2.1 A Constituição de Créditos Não Tributários. Aplicação Analógica de Disposições Tributárias	35
2.2 A Constituição Definitiva de Créditos Fiscais de Origem Não Tributária. Processo Administrativo e Possibilidade de Suspensão da Exigibilidade	43
2.3 A Inscrição em Dívida Ativa dos Créditos Não Tributários	49
3. O CASO DA PRESCRIÇÃO E DA DECADÊNCIA DOS CRÉDITOS NÃO TRIBUTÁRIOS	58
3.1 Decadência e da Prescrição no Direito Brasileiro: Panorama Geral. A Imprescindível Lição de Agnelo Amorim Filho	58
3.2 A Sistemática da Prescrição e da Decadência nos Créditos Não Tributários ..	60
3.3 Prazos Aplicáveis às Diferentes Espécies Não Tributárias: Perspectiva Legal, Doutrinária e Jurisprudencial	64
4. PRESCRITIBILIDADE DAS AÇÕES DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO POR ATO ILÍCITO CIVIL: REFLEXOS NA PRESCRIÇÃO DE CRÉDITOS NÃO TRIBUTÁRIOS	73
4.1 Pretensões de Ressarcimento ao Erário: Sentido e Alcance do Artigo 37, § 5º da Constituição Federal de 1988, a Interpretação Sistemática Fixada pelo Supremo Tribunal Federal	73
4.2 O exame da Prescritibilidade de Créditos Não Tributários a partir da Orientação do Supremo Tribunal Federal	79
CONCLUSÃO	81
REFERÊNCIAS	83

INTRODUÇÃO

O presente trabalho acadêmico de conclusão de curso se propõe, em linhas gerais, a investigar a natureza jurídica; as espécies; o modo de constituição e a incidência de prazos de decadência e de prescrição aos créditos da Fazenda Pública de natureza não tributária.

Os créditos administrativos, enquanto espécies de receitas do Estado, podem apresentar origem tributária ou não tributária. A cobrança, em ambos os casos, repercute nas finanças públicas, o que tem inegável interesse social. Se por um lado os créditos tributários têm seu processo administrativo de constituição e cobrança disciplinado em âmbito federal pelo Decreto 70.235/72, a matéria encontra lacunas no que diz respeito aos de natureza não tributária, cuja previsão genérica quanto à necessidade de apuração de sua liquidez e certeza é encontrada no art. 39, § 1º da Lei nº 4.320/64.

O processo administrativo de cobrança de tais créditos carece, neste sentido, de normatização específica, o que gera uma série de questionamentos práticos no âmbito da administração pública, especialmente no que toca ao procedimento aplicável à sua constituição; à possibilidade de inscrição em dívida ativa; à incidência de prazos decadenciais e prescricionais conforme a sua origem; ao termo *a quo* desses e à ocorrência de causas interruptivas e suspensivas da cobrança.

No que tange à prescrição e à decadência especificamente dos créditos de ressarcimento ao erário – que possuem reposições e indenizações como espécies –, serão abordados em especial os reflexos da tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal, em julgamento proferido sob a sistemática de recursos repetitivos, acerca da prescritibilidade das ações de reparação de danos à Fazenda Pública decorrentes de ilícitos civis. Pretende-se examinar, de tal modo, os fundamentos da orientação fixada pela Corte máxima do país e o debate que envolve o princípio da segurança das relações jurídicas em contraponto com os da supremacia e da indisponibilidade do interesse público.

No primeiro capítulo, voltado às questões de direito material, buscar-se-á, de tal modo, conceituar o objeto de estudo sob a perspectiva da receita pública, distinguir e detalhar suas espécies.

No segundo capítulo do trabalho será analisado o procedimento aplicável à constituição dos créditos examinados e o processo administrativo de cobrança de tais valores

devidos à Fazenda Pública, diante da situação de lacuna normativa, passando-se pela viabilidade jurídica de suspensão de sua exigibilidade e de sua inscrição em dívida ativa.

O terceiro capítulo pretende examinar o caso da prescrição e da decadência dos valores não tributários devidos à Fazenda Pública, isto é, a sistemática aplicável e os prazos eventualmente incidentes em cada espécie.

No quarto capítulo, por fim, serão perquiridas as consequências da interpretação sistemática fixada pelo Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário 669.069-MG, acerca da parte final do comando inserto no art. 37, § 5º da Constituição da República, nos créditos não tributários de reposição e indenização ao erário.

A pesquisa terá por fundamento o método hipotético-dedutivo, tendo em vista que o objeto de estudo será examinado por meio de um conjunto de proposições que se pretende comprovar ou rejeitar argumentativamente.

Será utilizada, para tanto, a bibliografia relacionada à temática – legislação, doutrina e jurisprudência. Serão analisados, ainda, estudos de caso como meio de se concretizar e exemplificar as teses discutidas.

1. CRÉDITOS DA FAZENDA PÚBLICA DE NATUREZA NÃO TRIBUTÁRIA: ASPECTOS MATERIAIS

O capítulo inicial deste trabalho visa a apresentar, em um primeiro momento, a natureza jurídica dos créditos da Fazenda Pública de origem não tributária. Serão evidenciados, para tanto, os elementos configuradores do instituto, de modo a situá-lo entre as categorias existentes no ordenamento jurídico pátrio.

Ainda no âmbito do direito material¹, pretende-se detalhar características relevantes de algumas das principais espécies de tais créditos, a exemplo de multas não tributárias, receitas patrimoniais, reposições e indenizações ao erário, bem como identificar as respectivas normas de regência.

Serão trazidas à baila, ainda, com a finalidade de aproximar o arcabouço teórico exposto de situações concretas enfrentadas pela administração pública e pelo poder judiciário, alguns casos retirados da jurisprudência dos tribunais e, no que toca a reposições e indenizações ao erário, vivenciados também na prática administrativa.

1.1. Natureza Jurídica dos Créditos Não Tributários e Classificação no Ordenamento Jurídico Sob a Perspectiva da Receita Pública

A investigação acerca da natureza jurídica² de um objeto de estudo contempla essencialmente duas atividades teóricas, sejam elas: a definição do fenômeno, o que ocorre por meio da busca de seus elementos essenciais e a classificação, enquanto posicionamento comparativo aos demais institutos existentes no universo jurídico³.

Maria Helena Diniz⁴, em seu Dicionário Jurídico, traz as seguintes definições de natureza jurídica: “significado último dos institutos jurídicos” e “afinidade que um instituto jurídico tem, em diversos pontos, com uma grande categoria jurídica, podendo nela ser incluído o título de classificação”.

¹ Fredie Didier Jr., ao tratar da relação circular entre processo e direito material, aponta que: “ao processo cabe a realização dos projetos do direito material, em uma relação de complementaridade que se assemelha àquela que se estabelece entre o engenheiro e o arquiteto. O direito material sonha, projeta; ao direito processual cabe a concretização tão perfeita quanto possível desse sonho. A instrumentalidade do processo pauta-se na premissa de que o direito material coloca-se como o valor que deve presidir a criação, a interpretação e a aplicação das regras processuais”. DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento*. 17. ed. V.1. Salvador: Jus Podivm, 2015, p. 39.

² Noção que remete ao estudo da filosofia do direito, conforme aponta Maria Helena Diniz. DINIZ, Maria Helena. *Dicionário Jurídico*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 381.

³ DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. 14. ed. São Paulo: LTr, 2015, p. 74-75.

⁴ DINIZ, op. cit., p. 381.

Alexandre Freitas Câmara⁵ acrescenta, em suas Lições de Direito Processual Civil, que “quando se perquire a natureza jurídica de um instituto, o que se pretende é fixar em que categoria jurídica o mesmo se integra, ou seja, de que gênero aquele instituto é espécie”.

Busca-se identificar aqui em um primeiro momento, portanto, os elementos constitutivos fundamentais dos créditos não tributários da Fazenda Pública para que se possa, então, situá-los no universo de figuras conceituais existentes no direito brasileiro.

Serão utilizadas como ponto de partida para tal objetivo, definições legais constantes da Lei nº 4.320/64⁶, a qual estatui normas gerais de Direito Financeiro no âmbito dos entes federativos.

O art. 39, § 2º⁷ do referido diploma legal distingue, nesse passo, os conceitos de Dívida Ativa Tributária e Não Tributária da Fazenda Pública. Enquanto a primeira, nos termos da lei, seria aquela constituída pelo crédito da Fazenda Pública proveniente de uma obrigação legal relativa a tributos, aos respectivos adicionais e multas; a segunda seria composta pelos demais créditos fazendários, oriundos de obrigações não tributárias.

Da leitura do texto legal se extrai, portanto, uma primeira definição de crédito não tributário com base na origem da obrigação, isto é, o direito de crédito originário de uma obrigação não tributária. O crédito tributário, por sua vez, teria origem em uma obrigação tributária principal, cujo objeto é o pagamento de um tributo ou de uma penalidade pecuniária decorrente do inadimplemento de uma obrigação principal ou acessória, nos termos do art. 113, § 1º do Código Tributário Nacional⁸.

Com base em tal premissa, passa-se à tarefa de definir os conceitos de crédito e de obrigação não tributária, identificados como elementos constitutivos do crédito não tributário. Parte-se, para tanto, do conceito civilista de obrigação, de onde deriva o de obrigação tributária como o de não tributária.

Confira-se, neste sentido, a lição de Carlos Roberto Gonçalves⁹:

obrigação é o vínculo jurídico que confere ao credor (sujeito ativo) o direito de exigir do devedor (sujeito passivo) o cumprimento de determinada prestação.

⁵ CÂMARA, Alexandre Freitas. *Lições de Direito Processual Civil*. 24. ed. V.1. São Paulo: Atlas, 2013, p. 166-167.

⁶ BRASIL. *Lei nº 4.320*, de 17 de março de 1964. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 20 jun. 2017.

⁷ BRASIL, op. cit., nota 6.

⁸ BRASIL. *Código Tributário Nacional*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em 20 jun. 2017.

⁹ GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito civil Esquematizado*. V. 1. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 439.

Corresponde a uma relação de natureza pessoal, de crédito e débito, de caráter transitório (extingue-se pelo cumprimento), cujo objeto consiste numa prestação economicamente aferível.

A partir do conceito doutrinário, pode-se dizer que o crédito não tributário consiste no direito da Fazenda Pública, na qualidade de sujeito ativo de uma relação jurídica obrigacional, de exigir de um sujeito passivo uma prestação economicamente aferível que não caracterize tributo. Juliano Heinen¹⁰ afirma nesse sentido que: “[...] pode-se afirmar que os créditos não-tributários decorrem de quaisquer débitos de terceiros perante a Fazenda Pública, os quais têm sua gênese em obrigações vencidas e previstas em lei, regulamento ou contrato, não possuindo natureza tributária”.

Faz-se aqui, todavia, uma observação quanto aos conceitos de tributo e de obrigação tributária. Atenta-se para o fato de que, embora as penalidades pecuniárias decorrentes de infrações tributárias não configurem tributo, nos termos da definição do art. 3º do Código Tributário Nacional¹¹, uma vez que consistem em sanção de ato ilícito, foram equiparadas pelo legislador a obrigações de natureza tributária. Trata-se, portanto, de valores não tributários cuja obrigação de pagar, todavia, tem natureza tributária. Geram, por conseguinte, créditos tributários.

Nas palavras de Ricardo Alexandre¹²:

Conforme se analisou no estudo do conceito de tributo, a multa é, exatamente, o que o tributo, por definição legal, está impedido de ser: a sanção por ato ilícito. Entretanto, a obrigação de pagar a multa tributária foi tratada pelo CTN como obrigação tributária principal. Vale dizer, multa tributária não é tributo, mas a obrigação de pagá-la tem natureza tributária.

O autor esclarece¹³, ainda, que a fórmula aparentemente contraditória adotada pelo legislador teve por objetivo a submissão da cobrança de ambos os valores ao regime jurídico tributário, com todas as prerrogativas que lhes são inerentes¹⁴. Conforme lição de Leandro

¹⁰ HEINEN, Juliano. *Prescrição e procedimento dos créditos não tributários*. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/57597/56161>>. Acesso em 02 set. 2017.

¹¹ BRASIL, op. cit., nota 8.

¹² ALEXANDRE, Ricardo. *Direito Tributário Esquemático*. 11. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense ; São Paulo: Método, 2017, p. 329.

¹³ Ibid.

¹⁴ Ricardo Alexandre cita como exemplos de prerrogativas que colocam os entes públicos em posição de superioridade em relação aos particulares o poder de fiscalizar, de aplicar unilateralmente punições e de apreender mercadorias. Ibid, p. 39.

Paulsen¹⁵: “a equiparação dá-se para fins de cobrança conjunta”.

O art. 113 do CTN¹⁶, em seus parágrafos 1º e 3º, afirma, nesta esteira, que a obrigação tributária principal tem por objeto o pagamento de tributo ou de penalidade pecuniária e que a obrigação acessória, isto é, de caráter instrumental, se converte em obrigação principal relativamente à penalidade pecuniária, pelo simples fato da sua inobservância.

Assim, embora se possa dizer que o crédito não tributário abrange, como regra, todas as prestações pecuniárias exigíveis pela Fazenda Pública não relacionadas ao pagamento de tributos, tal conceito não engloba as penalidades pecuniárias aplicáveis pelo inadimplemento de um tributo ou de uma obrigação tributária acessória.

Em que pese tal ressalva, fato é que a obrigação tributária principal tem por objeto primordial o pagamento de tributos, cuja definição legal, consagrada também em sede doutrinária e jurisprudencial, se encontra no artigo 3º do Código Tributário Nacional¹⁷. Trata-se, assim, de toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não configure sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

A Lei de Finanças Públicas¹⁸, em seu art. 9º, define tributo, por sua vez, como a receita derivada instituída pelas entidades de direito público, cujo produto é destinado ao custeio de atividades gerais ou específicas exercidas por essas entidades.

Os créditos não tributários, *a contrario sensu*, abrangem obrigações que não preenchem todos esses elementos. Podem de tal modo, a título exemplificativo, ter origem em sanções de atos ilícitos - à exceção das penalidades por infrações tributárias, que, como visto, dão origem a créditos tributários, por força de lei; ou derivar de relações jurídicas de direito privado, cujo surgimento depende da vontade das partes, sem que haja o elemento, típico dos tributos, da compulsoriedade de seu pagamento. Em outros termos, cujo pagamento é facultativo por quem pretende se beneficiar de um serviço prestado pelo Estado.

O § 2º do art. 39 da Lei nº 4.320/64¹⁹ traz como exemplos de créditos não tributários, entre outros, foros, laudêmios, aluguéis e taxas de ocupação, isto é, preços decorrentes da

¹⁵ PAULSEN, Leandro. *Direito Tributário: Constituição e Código Tributário à Luz da Doutrina e da Jurisprudência*. 17. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015, p. 884.

¹⁶ BRASIL, op. cit., nota 8.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ BRASIL, op. cit., nota 6.

¹⁹ Ibid.

utilização do patrimônio público em relações contratuais de direito privado; os decorrentes de ressarcimento ao erário, que podem ter origem em atos ilícitos civis ou penais; bem como os de multas não tributárias, a exemplo das de natureza administrativa, trabalhista, penal e eleitoral.

O dispositivo legal encontra-se, contudo, parcialmente revogado no que diz respeito aos créditos provenientes de empréstimos compulsórios e de custas processuais, sendo certo que tais espécies possuem natureza jurídica tributária. Ensina Caroline Coelho Midlej²⁰, procuradora da fazenda nacional:

Nessa toada, vale informar a derrogação tácita da classificação constante no parágrafo 2º da Lei 4.320/64 na parte em que se referem como dívida ativa não tributária os empréstimos compulsórios e custas processuais, visto que esses são espécies tributárias, conforme consta na Constituição Federal de 1988 e na jurisprudência do STF.

Destaca-se, ainda, como critério de distinção entre obrigação tributária e não tributária o princípio da legalidade estrita, tipicidade fechada, ou reserva legal, que rege a segunda espécie. O art. 97 do Código Tributário Nacional²¹, em consonância com o art. 150, I e, em última instância, com o art. 5º, II da Constituição Federal de 1988²², torna imprescindível, deste modo, que a instituição e a definição dos elementos essenciais dos tributos estejam previstos em lei formal. A obrigação tributária terá necessariamente definidos em lei em sentido estrito, portanto, o seu fato gerador, sujeito passivo, base de cálculo, alíquota e penalidades aplicáveis pelo descumprimento, o que facilita a sua identificação. Os créditos não tributários, de outro modo, não se subsumem a tal exigência legal rigorosa²³.

Feitas tais considerações acerca dos elementos constitutivos dos créditos não tributários, partir-se-á para a sua classificação no ordenamento jurídico. Tendo em vista que a

²⁰ MIDLEJ, Caroline Coelho. *Os créditos de natureza não tributária da união e as receitas públicas*. Disponível em: <http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12089>. Acesso em: 21 mai. 2017.

²¹ BRASIL, op. cit., nota 8.

²² BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 24 ago. 2017.

²³ Confira-se neste sentido, a seguinte ementa proferida pelo pleno do Supremo Tribunal Federal: TRIBUTÁRIO E CONSTITUCIONAL. PEDÁGIO. NATUREZA JURÍDICA DE PREÇO PÚBLICO. DECRETO 34.417/92, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. CONSTITUCIONALIDADE. 1. O pedágio cobrado pela efetiva utilização de rodovias conservadas pelo Poder Público, cuja cobrança está autorizada pelo inciso V, parte final, do art. 150 da Constituição de 1988, não tem natureza jurídica de taxa, mas sim de preço público, não estando a sua instituição, conseqüentemente, sujeita ao princípio da legalidade estrita. 2. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 800*, Relator: Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, julgado em 11/06/2014. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6274991>>. Acesso em: 16 Ago. 2017.

cobrança de tais direitos de crédito derivados de relações jurídicas não tributárias resulta em ingressos aos cofres públicos, é possível afirmar que se situam, de modo abrangente, no campo do Direito Financeiro, ramo jurídico que tem por objeto de estudo a atividade financeira estatal, isto é, a obtenção de receita pública e a realização de despesas necessárias à consecução dos objetivos do Estado²⁴.

A receita pública é compreendida em sentido amplo como toda e qualquer entrada de recursos (valores ou bens) nos cofres públicos, seja qual for a sua origem. Tal acepção foi recepcionada pelo ordenamento brasileiro, conforme se deduz da análise dos artigos 3º e 11, §§ 1º a 4º da Lei nº 4.320/64²⁵. Em sentido estrito, é entendida como o ingresso que se efetiva de maneira permanente no patrimônio do Estado, isto é, não condicionado a devolução²⁶.

Quanto à origem, a receita pública é tradicionalmente classificada pela doutrina, no que tange à relação entre agentes privados e o poder público, entre receitas públicas originárias e derivadas. Enquanto essas decorrem de uma relação de subordinação entre o Estado e o particular, que tem o seu patrimônio constrangido pelo poder de império estatal, aquelas resultam de atividades em que o poder público atua também como um agente privado, isto é, em uma relação horizontal com o particular; decorrente, assim, da autonomia da vontade das partes e submetida ao regime de direito privado. O particular entrega recursos à Administração, nesse caso, não em razão de uma imposição, mas do exercício de sua autonomia²⁷.

Tathiane Piscitelli²⁸ cita, deste modo, como exemplos de receitas originárias do Estado as provenientes de contratos, herança vacante, doações e legados; as decorrentes da exploração do patrimônio do Estado por meio de vias públicas, mercados, estradas, etc. e as da prestação de serviços públicos por concessionários - preços públicos ou tarifas.

A espécie por excelência de receitas derivadas são, por sua vez, os tributos, embora também possam ser citadas as penalidades, sejam de caráter tributário ou não.

²⁴ TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 18. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 11-16.

²⁵ BRASIL, op. cit., nota 6.

²⁶ RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes; LENZA, Pedro (Coord.). *Curso de Direito Financeiro*. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 247-248.

²⁷ PISCITELLI, Tathiane. *Direito Financeiro Esquemático*. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012, p. 80-81.

²⁸ Ibid.

A partir de tal critério, verifica-se que os créditos não tributários, a depender de sua origem, podem ser classificados ora como receitas originárias, ora como derivadas, uma vez que abarcam um espectro relativamente amplo de espécies.

É neste sentido que os créditos decorrentes da exploração do patrimônio público, a exemplo de alugueis pagos por particulares pela utilização de bens públicos, são considerados receitas originárias do Estado, ao passo que as multas não tributárias configuram receitas derivadas, por serem exigidas compulsoriamente dos particulares.

Muito embora não seja possível classificar os créditos não tributários de maneira uniforme sob esse aspecto, isto é, sempre como receitas originárias ou derivadas, tomando-se por base a premissa de que os créditos tributários caracterizam sempre receitas derivadas, por decorrerem do poder de império estatal, chega-se à conclusão de que as receitas originárias nunca ostentarão natureza tributária. Dito de outro modo, os créditos não tributários nem sempre serão receitas originárias, mas as receitas originárias irão configurar necessariamente créditos não tributários. Tal é a relação que se pode estabelecer entre os créditos não tributários e a classificação da receita pública quanto à sua origem.

1.2. Espécies de Créditos Não Tributários Conforme a Origem. Normas de Regência

Conforme exposto anteriormente, os créditos não tributários da Fazenda Pública encontram previsão legal no ordenamento jurídico brasileiro no § 2º do art. 39 da Lei nº 4.320/64²⁹. São elencadas, desta forma, entre outras receitas, multas de qualquer origem, exceto as de natureza tributária; receitas patrimoniais, a exemplo de foros, laudêmios, alugueis e taxas de ocupação; preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos³⁰;

²⁹ BRASIL, op. cit., nota 6.

³⁰ Cabe destacar, todavia, que os preços públicos, devidos como contraprestação de um serviço, somente irão caracterizar créditos não tributários caso sejam prestados diretamente pelo poder público. No caso de delegação da prestação do serviço, a remuneração devida ao delegatário ostentará natureza privada. Quanto à natureza de créditos não tributários das tarifas ou preços públicos, veja-se a seguinte ementa de julgado do Superior Tribunal de Justiça, proferido sob a sistemática dos recursos repetitivos: PROCESSO CIVIL. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. ARTIGO 543-C, DO CPC. TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. CRÉDITO NÃO-TRIBUTÁRIO. FORNECIMENTO DE SERVIÇO DE ÁGUA E ESGOTO. TARIFA/PREÇO PÚBLICO. PRAZO PRESCRICIONAL. CÓDIGO CIVIL. APLICAÇÃO. 1. A natureza jurídica da remuneração dos serviços de água e esgoto, prestados por concessionária de serviço público, é de tarifa ou preço público, consubstanciando, assim, contraprestação de caráter não-tributário, razão pela qual não se subsume ao regime jurídico tributário estabelecido para as taxas (Precedentes do Supremo Tribunal Federal: RE 447.536 ED, Rel. Ministro Carlos Velloso, Segunda Turma, julgado em 28.06.2005, DJ 26.08.2005; AI 516402 AgR, Rel. Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgado em 30.09.2008, DJe-222 DIVULG 20.11.2008 PUBLIC 21.11.2008; e RE 544289 AgR, Rel. Ministro Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, julgado em 26.05.2009, DJe-113

indenizações, reposições e restituições ao erário.

O dispositivo menciona, por fim, os créditos decorrentes de contratos em geral, ou de outras obrigações legais, o que indica o caráter exemplificativo (*numerus apertus*) do rol normativo. Passaremos, assim, a uma análise casuística de algumas das principais espécies descritas, identificando a sua origem e as normas de regência porventura existentes.

1.2.1. Multas Não Tributárias

Entre as espécies de crédito não tributário elencadas pelo já mencionado § 2º do art. 39 da Lei nº 4.320/64³¹ encontram-se as multas não tributárias. Trata-se, por sua vez, de gênero que contempla penalidades decorrentes de infrações administrativas, trabalhistas e penais.

Sob a perspectiva da receita pública, as multas, de maneira geral, podem ser classificadas como receitas derivadas, isto é, exigidas por meio de uma relação jurídica em que o Estado impõe o seu poder de império sobre o particular. Ricardo Alexandre³² as conceitua com precisão como “a sanção, a penalidade por um ato ilícito”. Eduardo Sabbag³³ acrescenta: “como penalidade, a multa se mostra como prestação pecuniária dotada de valor preciso[...]”.

Como consequência lógica de tal conceituação, pode-se estabelecer que as multas de natureza de natureza administrativa consistem em sanções, isto é, atos punitivos, penalidades, aplicáveis por órgãos da administração pública, resultantes de infrações a normas

DIVULG 18.06.2009 PUBLIC 19.06.2009. Precedentes do Superior Tribunal de Justiça: EREsp 690.609/RS, Rel. Ministra Eliana Calmon, Primeira Seção, julgado em 26.03.2008, DJe 07.04.2008; REsp 928.267/RS, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, julgado em 12.08.2009, DJe 21.08.2009; e EREsp 1.018.060/RS, Rel. Ministro Castro Meira, Primeira Seção, julgado em 09.09.2009, DJe 18.09.2009). 2. A execução fiscal constitui procedimento judicial satisfativo servil à cobrança da Dívida Ativa da Fazenda Pública, na qual se compreendem os créditos de natureza tributária e não tributária (artigos 1º e 2º, da Lei 6.830/80). 3. Os créditos oriundos do inadimplemento de tarifa ou preço público integram a Dívida Ativa não tributária (artigo 39, § 2º, da Lei 4.320/64), não lhes sendo aplicáveis as disposições constantes do Código Tributário Nacional, máxime por força do conceito de tributo previsto no artigo 3º, do CTN. [...].BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, *REsp nº 1.117.903-RS*, Relator: Min. Luiz Fux, primeira seção, julgado em 09/12/2009. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/componente=ITA&sequencial=934838&num_registro=200900740539&data=20100201&formato=PDF>. Acesso em: 16 Ago.2017.

³¹ BRASIL, op. cit., nota 6.

³² ALEXANDRE, op. cit., p. 48.

³³ SABBAG, Eduardo de Moraes. *Direito Tributário Essencial*. 3. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015, p. 33-34.

administrativas³⁴. José dos Santos Carvalho Filho³⁵ conceitua infrações administrativas, neste passo, como “o comportamento típico, antijurídico e reprovável idôneo a ensejar a aplicação de sanção administrativa, no desempenho de função administrativa”.

Na qualidade de sanções impostas pelo poder público pelo descumprimento de infrações, as multas administrativas são reflexos da atuação repressiva estatal decorrente poder de polícia do Estado. Esse é compreendido em sentido estrito como o poder ou prerrogativa de direito público que autoriza a Administração Pública, com fundamento na lei, a impor restrições de direitos aos indivíduos em favor da coletividade³⁶³⁷.

Relevante destacar que, por derivarem de uma atividade administrativa que restringe direitos individuais em prol do interesse público, as sanções administrativas sujeitam-se aos princípios da legalidade estrita - de modo que somente à lei cabe instituí-las, com indicação das condutas que configuram infrações administrativas - e, ainda, do devido processo legal, nos termos do artigo 5º, incisos LIV e LV da Constituição Federal de 1988³⁸³⁹.

Considerando-se, ainda, que a atuação restritiva do Estado é cabível em qualquer ramo de atividade desempenhada pelos indivíduos de uma coletividade, no sentido de que o exercício dessas sempre se condiciona em alguma medida aos interesses comuns, tem-se que o espectro de incidência do poder de polícia é bastante extenso⁴⁰.

É nesse horizonte que se inserem as multas administrativas decorrentes do poder de polícia relacionado a fiscalizações sanitárias, de construções, de profissões, de trânsito e tráfego, ambientais, trabalhistas⁴¹ e onde mais possa se identificar o interesse coletivo⁴². Em

³⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 25. ed. rev., ampl. e atual. até a Lei nº 12.587, de 3-1-2012. São Paulo: Atlas, 2012, p. 91.

³⁵ *Ibid.*, p. 91.

³⁶ *Ibid.*, p. 73-91.

³⁷ No mesmo sentido, expõe Rafael Carvalho Rezende Oliveira: “O poder de polícia compreende a prerrogativa reconhecida à Administração Pública para restringir e condicionar, com fundamento na lei, o exercício de direitos, com o objetivo de atender o interesse público. No âmbito legal, o conceito de poder de polícia é fornecido pelo art. 78 do CTN”. OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de Direito Administrativo*. 3. ed., rev., atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015, p. 245.

³⁸ CARVALHO FILHO, *op.cit.*, p. 92-93.

³⁹ BRASIL, *op. cit.*, nota 22.

⁴⁰ CARVALHO FILHO, *op. cit.*, p. 82.

⁴¹ Quanto à natureza administrativa das multas aplicadas por fiscais do trabalho, confira-se o trecho da Procuradora da Fazenda Nacional Andréa Vasconcelos Bragato Tavares: “A multa trabalhista, aplicada pela Inspeção do Trabalho, que é dotada de poderes de polícia especial, tem caráter de sanção administrativa, possuindo, portanto, natureza não tributária. Tem objetivo sancionatório e coercitivo. Visa obrigar os empregadores ao cumprimento das normas protecionistas ao trabalhador, velando pelo cumprimento das normas destinadas à sua proteção”. TAVARES, Andréa Vasconcelos Bragato. *Implicações do parcelamento de multa por infração à legislação trabalhista na execução fiscal*. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.45848&seo=1>>. Acesso em: 21 jun.2017.

⁴² CARVALHO FILHO, *op. cit.*, p. 82.

cada âmbito haverá normas de regência próprias, portanto, conforme a competência dos entes federativos para legislar sobre a matéria.

Confira-se, a título elucidativo, ementa de decisão do Colendo Superior Tribunal de Justiça, abaixo relacionada, quanto à cobrança de multa administrativa por contrariedade a regras de proteção ambiental. Debatia-se, no caso, o normativo aplicável quanto à prescrição do referido crédito não tributário:

ADMINISTRATIVO. EXECUÇÃO FISCAL. MULTA ADMINISTRATIVA. INFRAÇÃO À LEGISLAÇÃO DO MEIO AMBIENTE. PRESCRIÇÃO. SUCESSÃO LEGISLATIVA. LEI 9.873/99. PRAZO DECADENCIAL. OBSERVÂNCIA. RECURSO ESPECIAL SUBMETIDO AO RITO DO ART. 543-C DO CPC E À RESOLUÇÃO STJ N.º 08/2008. 1. O Ibama lavrou auto de infração contra o recorrido, aplicando-lhe multa no valor de R\$ 3.628,80 (três mil e seiscentos e vinte e oito reais e oitenta centavos), por contrariedade às regras de defesa do meio ambiente. O ato infracional foi cometido no ano de 2000 e, nesse mesmo ano, precisamente em 18.10.00, foi o crédito inscrito em Dívida Ativa, tendo sido a execução proposta em 21.5.07. [...] ⁴³

Acrescenta-se ainda, de modo exemplificativo, decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em que a aplicação da sanção administrativa decorreu de infração às posturas municipais, mais especificamente da realização de obra sem a prévia aprovação de projeto e sem expedição de alvará de execução pela municipalidade. Por ocasião do julgamento, a corte ressaltou a natureza sancionatória da multa administrativa, em contraponto à multa processual coercitiva, cujo objetivo é atuar sobre a vontade do réu de modo a forçá-lo ao cumprimento de decisão jurisdicional condenatória. Trata-se, portanto, de pretensões cumuláveis.

MANDADO DE SEGURANÇA - Pretensão das impetrantes voltada à desconstituição dos atos de embargo administrativo da obra "Templo do Saber", bem como das multas impostas pela Administração - Fato superveniente, qual seja, a regularização do projeto, que fez desaparecer o interesse de agir no que toca ao levantamento do embargo - Multas administrativas que, de outro lado, devem subsistir, dada sua natureza sancionatória, decorrendo da realização da obra sem a prévia aprovação do projeto e expedição de alvará de execução - Possibilidade, destarte, de cumulação com a multa fixada em ação de nunciação de obra nova, de natureza coercitiva, destinada especificamente a dar efetividade ao comando jurisdicional - Atividade de polícia administrativa geral que, de resto, não pode ser considerada indelegável, o que arreda a indicação de que o poder sancionador das infrações é exclusivo do Prefeito Municipal - Denegação da ordem pronunciada

⁴³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp nº 1.115.078-RS*. Relator: Min. Castro Meira. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=9107970&num_registro=200900743420&data=20100406&tipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 21 ago. 2017.

corretamente em primeiro grau quanto ao pedido remanescente - Apelo das impetrantes não provido⁴⁴.

Quanto às multas eleitorais, podem ter diversas origens na legislação de regência. Rodrigo Martiniano Ayres Lins aponta como exemplos a penalidade aplicada em razão do não exercício do voto obrigatório, quando o eleitor deixa de se apresentar para justificar a ausência no prazo previsto pelo artigo 7º da Lei nº 4.737/65 – Código Eleitoral⁴⁵; da perda do prazo para alistamento eleitoral, conforme disposição do art. 8º do mesmo diploma normativo e as oriundas de infrações praticadas durante o período eleitoral, como no caso de realização de propaganda eleitoral antecipada, conforme previsão do art. 36, § 3º da Lei nº 9.504/97⁴⁶.

Nos termos dos artigos 367, incisos III e IV do Código Eleitoral e do artigo 1º da Resolução TSE 21.975/04 as multas previstas nas leis eleitorais são impostas por decisão proferida pela Justiça Eleitoral e destinam-se ao Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos - Fundo Partidário.

Rodrigo Martiniano Ayres⁴⁸ ensina que, uma vez transitada em julgado, o eleitor devedor é intimado para pagamento em 30 dias, sob pena de inscrição em livro próprio no cartório eleitoral para fins de cobrança pela via da ação de execução fiscal, com observância do rito da Lei nº 6.830/80⁴⁹.

O autor⁵⁰ destaca, ainda, a natureza extrajudicial do título executivo formado pela certidão extraída do livro próprio da justiça eleitoral. Isso porque, muito embora a multa decorra de uma decisão judicial, trata-se de atuação atípica da justiça eleitoral, de natureza administrativa, no exercício do poder de polícia⁵¹ e não da função jurisdicional que lhe é própria.

⁴⁴ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. *Apelação Com Revisão nº 0211918-42.2008.8.26.0000*. Relator: Paulo Dimas Mascaretti. Disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?conversationId=&cdAcordao=2708587&cdForo=0&uuidCaptcha=sajcaptcha_1c17e90665754ee19dc3de9c16e41dd2&v1Captcha=W Ff&novoVICaptcha=>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

⁴⁵ BRASIL. *Código Eleitoral*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm>. Acesso em: 22 jun. 2017.

⁴⁶ BRASIL. *Lei nº 9.504*, de 30 de setembro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm> Acesso em: 22 jun. 2017.

⁴⁷ LINS, Rodrigo Martiniano Ayres. *A execução da multa eleitoral*. Disponível em: <<http://direitoeleitoraldescomplcado.blogspot.com.br/2012/02/execucao-da-multa-eleitoral.html>>. Acesso em: 22 jun. 2017.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ BRASIL. *Lei nº 6.830*, de 22 de setembro de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6830.htm>. Acesso em 12 set. 2017.

⁵⁰ LINS, op. cit., nota 47.

⁵¹ Sobre a distinção entre poder de polícia administrativo e eleitoral, Francisco Dirceu Barros aponta como principais traços distintivos entre o poder de polícia administrativo e o eleitoral o fato de o primeiro ser exercido pelo Poder Legislativo e pelo Executivo; decorrer do princípio da supremacia do interesse público sobre o

As multas de natureza penal, por seu turno, são definidas por Vera Regina de Almeida Braga⁵² como modalidade de pena pecuniária imposta pelo Estado às pessoas condenadas pela prática de infrações penais. Trata-se de retribuição não correspondente ao valor do dano causado pelo delito. É considerada sanção patrimonial, por representar pagamento em dinheiro em virtude de sentença judicial condenatória.

Originam-se, portanto, de decisões judiciais em âmbito criminal. Encontram previsão genérica no art. 49 do Código Penal⁵³, segundo o qual o seu valor destina-se ao Fundo Penitenciário e são cominadas tanto em crimes da parte especial do diploma penal⁵⁴, como da legislação extravagante (Lei de Drogas⁵⁵, Código Eleitoral⁵⁶, Lei de Crimes Ambientais⁵⁷, entre outras normas que contém sanções penais).

1.2.2. Receitas Patrimoniais

Outra possível fonte de créditos não tributários da Fazenda Pública são as chamadas receitas patrimoniais. Essas consistem em contraprestações devidas por particulares que se utilizam de bens públicos estatais de maneira exclusiva – e, desse modo, privilegiado em relação aos demais membros da coletividade.

O Decreto-Lei nº 9.760/46⁵⁸ prevê, neste sentido, foros, laudêmios, “taxas” de ocupação, cotas e aluguéis como retribuições a serem pagas por particulares em razão da utilização de bens públicos da União. O Decreto-Lei nº 2.398/87⁵⁹, com alterações da Lei nº

interesse particular e ter como características a discricionariedade, autoexecutoriedade e a coercibilidade e o segundo ser exercido pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público Eleitoral; decorrer da imposição de uma norma e ter como característica apenas a coercibilidade. BARROS, Francisco Dirceu. *O Poder de Polícia no Direito Eleitoral*. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 4075, 28 ago. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/30629>>. Acesso em: 22 jun. 2017.

⁵² BRAGA *apud* GRECO, Rogério. *Curso de Direito Penal*. 15. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2013, p. 550.

⁵³ BRASIL. *Decreto-lei nº 2.848*, de 7 de dezembro de 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em: 26 jun. 2017.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ BRASIL. *Lei nº 11.343*, de 23 de agosto de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11343.htm>. Acesso em: 26 jun. 2017.

⁵⁶ BRASIL, *op. cit.*, nota 45.

⁵⁷ BRASIL. *Lei nº 9.605*, de 12 de fevereiro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm>. Acesso em 26 jul. 2017.

⁵⁸ BRASIL. *Decreto-Lei nº 9.760*, de 5 de setembro de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del9760.htm>. Acesso em: 26 jul. 2017.

⁵⁹ BRASIL. *Decreto-Lei nº 2.398*, de 21 de dezembro de 1987. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del2398.htm>. Acesso em: 02 jul. 2017.

13.139/15⁶⁰, dispõe também sobre foros, laudêmios e “taxas” de ocupação, relativos a imóveis de propriedade da União.

Foro e laudêmio são obrigações decorrentes do instituto da enfiteuse, também denominado de aforamento, ou empraçamento e entendido como o “direito real *limitado* que confere a alguém, perpetuamente, poderes inerentes ao domínio, com a obrigação de pagar ao dono da coisa uma renda anual, conhecida como foro⁶¹”. Têm por objeto terras não cultivadas, terrenos destinados à edificação e Terrenos de Marinha, bens públicos dominiais de titularidade da União, nos termos do art. 20, II da Constituição Federal de 1988⁶².

Muito embora o Código Civil de 2002, em seu art. 2.038⁶³, tenha vedado a constituição de novas enfiteuses, manteve a existência das já registradas, assegurando, dessa forma, as situações jurídicas consolidadas sob a égide do Código de 1916⁶⁴.

Os foreiros ou enfiteutas remanescentes em terrenos da União encontram-se, assim, obrigados ao recolhimento anual do percentual de 0,6% do valor do domínio pleno, a título de foro, *cânon*, ou pensão, conforme dispõe o art.10 do Decreto-Lei nº 9.760/46⁶⁵.

O pagamento do laudêmio, por sua vez, é obrigação do enfiteuta que aliena onerosamente o bem objeto do aforamento e corresponde ao percentual de 5% sobre o valor atualizado do domínio pleno do terreno. A despeito da proibição de cobrança prescrita no art. 2.038 do Código Civil de 2002, fato é que a Secretaria de Patrimônio da União fundamenta a exigência da exação no art. 3º do Decreto-Lei nº 2.398/87⁶⁷.

Transcreve-se abaixo ementa de decisão do C. STJ que dispõe quanto à obrigação legal do enfiteuta que aliena o domínio útil pelo recolhimento de laudêmio. A exemplo da responsabilidade pelo pagamento dos tributos, a transferência contratual do encargo é plenamente válida e eficaz entre as partes, embora não seja oponível perante a administração, isto é, na relação jurídica de direito público:

⁶⁰ BRASIL. *Lei nº 13.139*, de 26 de junho de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13139.htm> Acesso em: 02 jul 2017.

⁶¹ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Curso de Direito Civil: Direitos Reais*. 8. ed. rev., atual. e ampl. V. 5. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012, p. 772-781.

⁶² BRASIL, op. cit., nota 22.

⁶³ BRASIL. *Código Civil de 2002*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 02 jul. 2017.

⁶⁴ BRASIL. *Código Civil de 1916*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm>. Acesso em: 02 jul. 2017.

⁶⁵ FARIAS, op. cit., p. 772-781.

⁶⁶ BRASIL, op. cit., nota 58.

⁶⁷ BRASIL, op. cit., nota 59.

RECURSO ESPECIAL. DIREITO CIVIL. ENFITEUSE. OBRIGAÇÃO DE FAZER. OUTORGA DE ESCRITURA PÚBLICA. INOCORRÊNCIA. TERRENO DE MARINHA. PAGAMENTO DE LAUDÊMIO À UNIÃO. OBRIGAÇÃO DO ENFITEUTA. CLÁUSULA CONTRATUAL EXPRESSA TRANSFERINDO O ENCARGO PARA O PROMITENTE-COMPRADOR. POSSIBILIDADE. 1. O laudêmio "é a compensação assegurada ao senhorio direto por este não exigir a volta do domínio útil do terreno de marinha às suas mãos ou de direitos sobre benfeitorias nele construídas. Tal vantagem tem por fato gerador a alienação desse domínio ou desses direitos e uma base de cálculo previamente fixada pelo art. 3º do Decreto n. 2.398/87" (REsp 1.257.565/CE, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011, DJe 30/08/2011). 2. Em havendo transferência do aforamento (venda, doação, permuta, sucessão universal, entre outras formas), a obrigação pelo recolhimento do laudêmio deve ser daquele que transfere o domínio útil, o enfiteuta, e não do adquirente. 3. No entanto, "o fato de, na relação jurídica de direito público, a lei impor o pagamento do laudêmio a determinada parte envolvida na relação contratual de alienação onerosa de imóvel situado em terreno de marinha, para validade do negócio perante a União, não impede que os particulares, entre si, na relação de direito privado, ajustem contratualmente a transferência do encargo de cumprir a referida obrigação legal" (REsp 888.666/SE, Rel. Ministro RAUL ARAÚJO, QUARTA TURMA, julgado em 15/12/2015, DJe 01/02/2016). 4. Na hipótese, reconhecida a responsabilidade dos recorridos (adquirentes) pelo pagamento (ou reembolso) do laudêmio, notadamente em razão de cláusula contratual expressa, não há como se exigir da recorrente (enfiteuta) a obrigação de entregar toda a documentação necessária para a lavratura da escritura pública e a transferência definitiva do referido imóvel, enquanto não houver quitação do encargo em mote. 5. Recurso especial provido. (REsp 1399028/CE, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 17/11/2016, DJe 08/02/2017)⁶⁸.

Com relação às chamadas “taxas” de ocupação, cabe ressaltar que a nomenclatura foi utilizada de modo atécnico pelo legislador infraconstitucional, uma vez que não se trata da espécie tributária com previsão no art. 145, II da Constituição Federal de 1988⁶⁹, mas sim de receita patrimonial de natureza não tributária, objeto do presente estudo.

Essas são devidas anualmente, no percentual de 2% do valor do domínio pleno do terreno, excetuado o das benfeitorias, por usuários de imóveis da União regularmente inscritos da Secretaria de Patrimônio da União sob o regime de ocupação. A inscrição de ocupação perante tal Secretaria consiste em ato administrativo precário, isto é, que pode ser revisto a qualquer tempo, e que exige o efetivo aproveitamento do terreno cuja utilização – e não a propriedade, que permanece da União – é cedida ao ocupante⁷⁰.

⁶⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp nº 1.399.028-CE*. Relator Min. Luis Felipe Salomão. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=68061341&n_um_registro=201102361376&data=20170208&tipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 02 set. 2017.

⁶⁹ BRASIL, op. cit., nota 22.

⁷⁰ BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Patrimônio da União. Receitas Patrimoniais*. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/receitas-patrimoniais>>. Acesso em: 26 jul. 2017.

Tais recursos são recolhidos à Conta Única do Tesouro, sendo uma parte destinada ao orçamento federal e um percentual repassado aos Municípios onde se localizam os imóveis que deram origem à cobrança⁷¹.

Caso peculiar de receita patrimonial é, ainda, o da “Compensação Financeira Pela Exploração de Recursos Minerais” - CFEM, prevista no art. 20, § 1º da Constituição Federal de 1988⁷² e instituída pela Lei nº 7.990/89⁷³. Conforme entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário nº 228.800-5-DF⁷⁴, trata-se de uma modalidade de participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no produto da exploração de petróleo, gás natural, recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva⁷⁵.

Nos termos exatos do voto do Ministro relator: “essa compensação financeira há de ser entendida em seu sentido vulgar de mecanismo destinado a recompor uma perda, sendo, pois, essa perda, o pressuposto e a medida da obrigação do explorador⁷⁶”.

A perda, por sua vez, estaria relacionada aos problemas decorrentes da exploração econômica de tais recursos e não à exploração em si. Se assim não fosse, a compensação financeira haveria de corresponder ao valor total dos recursos minerais extraídos, o que inviabilizaria a atividade econômica privada. Não haveria que se falar, ademais, em compensação de Estados, Distrito Federal e Municípios pela perda de bens que sequer seriam de sua titularidade, mas sim da União. Por outro lado, entendeu o Supremo pela constitucionalidade da participação de tais entes federativos na exploração dos mencionados

⁷¹Ibid.

⁷²BRASIL, op. cit., nota 22.

⁷³BRASIL. Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7990.htm>. Acesso em: 22 ago. 2017.

⁷⁴BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE nº 228.800 ED-DF. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=51182>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

⁷⁵Cabe ressaltar a orientação do Supremo quanto à irrelevância da denominação atribuída a tal prestação pelo legislador. Senão veja-se trecho elucidativo da decisão neste sentido: “nada importa que – tendo-a instituído como verdadeira “participação nos resultados” da exploração mineral, a lei lhe haja emprestado a denominação de “compensação financeira” pela mesma exploração – outro termo da alternativa posta pelo art. 20, § 1º, da Constituição: cuidando-se de obrigação legal, de fonte constitucional, ainda que não seja tributo, é dado transplantar, *mutatis mutandis* para identificar a natureza da CFEM, a regra de hermenêutica do art. 4º, I, CTN, que adverte da irrelevância da denominação da exação”. Ibid.

⁷⁶Ibid.

recursos como modo de compensá-los financeiramente pelos problemas de ordem ambiental, social e econômica que dela advém⁷⁷.

A Corte afirmou, nesse sentido, no julgamento, o caráter de receita patrimonial – e de verba não tributária, portanto – da CFEM, ressaltando, ainda, que o fato de tratar-se de prestação pecuniária compulsória instituída por lei não lhe reveste de natureza tributária. Do inteiro teor do julgado se extrai, portanto, que se trata de obrigação legal, de fonte constitucional, que não constitui tributo.

1.2.3. Reposições e Indenizações ao Erário

As reposições e indenizações ao erário encontram previsão nos artigos 46 e 47 da Lei nº 8.112/90⁷⁸ – Regime Jurídico dos Servidores Públicos Federais. São regulamentadas, ainda, em âmbito federal, pela Orientação Normativa nº 5/2013⁷⁹ e por Notas Técnicas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão^{80 81}. Abrangem uma gama diversificada de situações, entre as quais a de valores pagos indevidamente pela Administração e a de importâncias decorrentes de ato ilícito.

Ao tratar da reposição de vantagens recebidas indevidamente por servidores em exercício em autarquias e fundações públicas federais, o Parecer nº 1/2009/AGU/PGF/CGCOB/DIGE VAT⁸² expõe, nesse passo, que as reposições ao erário

⁷⁷ O voto condutor do recurso detalha, deste modo, as consequências gravosas advindas de tal exploração econômica: “com efeito, a exploração de recursos minerais e de potenciais de energia elétrica é atividade potencialmente geradora de um sem número de problemas para os entes públicos, especialmente para os municípios onde se situam as minas e as represas. Problemas ambientais – como a remoção da cobertura vegetal do solo, poluição, inundação de extensas áreas, comprometimento da paisagem e que tais -, sociais e econômicos, advindos do crescimento da população e da demanda por serviços públicos”. Prossegue o relator: “além disso, a concessão de uma lavra e a implantação de uma represa inviabilizam o desenvolvimento de atividades produtivas na superfície, privando Estados e Municípios das vantagens dela decorrentes”. Ibid.

⁷⁸ BRASIL. *Lei nº 8.112*, de 11 de dezembro de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm>. Acesso em: 02 jul. 2017.

⁷⁹ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Orientação Normativa nº 5*, de 21 de fevereiro de 2013. Disponível em: <<https://conlegis.planejamento.gov.br/conlegis/legislacao/atoNormativoDetalhesPub.htm?id=9245&tipoUrl=link>>. Acesso em: 03 jul. 2017.

⁸⁰ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Nota Técnica nº 568/2010/COGES/DENOP/SRH/MP*. Disponível em: <<https://conlegis.planejamento.gov.br/conlegis/legislacaoAvancada/atoNormativoDetalhesPub.htm?id=7871>>. Acesso em: 03 jul. 2017.

⁸¹ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Nota Técnica nº 126/2013/CGNOR/DENOP/SEG EP/MP*. Disponível em: <<https://conlegis.planejamento.gov.br/conlegis/pesquisaTextual/atoNormativoDetalhesPub.htm?id=9340>>. Acesso em: 03 jul. 2017.

⁸² BRASIL. Advocacia Geral da União. Procuradoria Geral Federal. *Parecer nº 1/2009/AGU/PGF/CGCOB/DIGE VAT*, de 12 de maio de 2009. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/211607>>. Acesso em: 21 out. 2017.

consistem na dívida decorrente de recebimento indevido de vantagens por servidor público. Acrescentamos aqui, todavia, também as percebidas por dependentes desses. As indenizações, por sua vez, referem-se à reparação de danos causados à administração, encontrando-se na seara da responsabilidade civil.

Nesse âmbito, situação não rara que se configura no âmbito da Administração Pública Federal é a que concerne à verificação de pagamentos indevidos efetuados a servidores públicos ou a dependentes desses. Passa-se a descrever aqui algumas situações fáticas vivenciadas na prática administrativa, os quais originaram o interesse pela presente pesquisa.

Caso relevante diz respeito à concessão judicial indevida de auxílio-reclusão a familiares de servidor público que fora preso preventivamente. Na situação, os dependentes do servidor ajuizaram demanda perante a Justiça Federal com vistas à concessão do benefício. O requerimento de antecipação de tutela⁸³ foi, então, deferido e a sentença veio posteriormente a confirmar seus efeitos, julgando procedente o pedido dos autores, para condenar a União a pagar verbas a título de auxílio-reclusão desde a data da prisão, na razão de 2/3 da remuneração, enquanto o servidor estivesse recluso.

Em segundo grau de jurisdição, no julgamento de recurso de apelação em remessa necessária, recebido apenas no efeito devolutivo, o acórdão reformou integralmente a sentença, julgando improcedente o pedido inicial fazendo cassar os efeitos da tutela anteriormente deferida.

A Turma Especializada do Tribunal Regional Federal decidiu, nesse sentido, com fundamento no art. 13 da EC 20/98⁸⁴, que o benefício do auxílio-reclusão somente poderia ser concedido, até que fosse editada lei que disciplinasse o acesso a servidores, segurados e seus dependentes, àqueles que tivessem renda bruta mensal igual ou inferior a R\$ 360,00 (trezentos e sessenta reais), valor que seria corrigido até a publicação da referida lei.

Tal dispositivo foi considerado perfeitamente compatível com a nova redação conferida ao inciso IV do art. 201 da Constituição Federal de 1988⁸⁵, o qual teria revogado

⁸³ Utiliza-se aqui a nomenclatura do Código de Processo Civil de 1973, vigente à época da decisão comentada. Frisa-se, contudo, a atual designação utilizada pelo Código de Processo Civil de 2015 em seu artigo 294, parágrafo único, isto é, tutela provisória de urgência antecipada.

⁸⁴BRASIL. *Emenda Constitucional nº 20*, de 15 de dezembro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm>. Acesso em: 02 jul. 2017.

⁸⁵ BRASIL, op. cit., nota 22.

parcialmente o artigo 229 da Lei nº 8.112/90⁸⁶, em que se fundava o pedido dos autores. Assim, entendeu o Tribunal que, a partir da alteração constitucional, a percepção do benefício permaneceu garantida, mas com o alcance limitado apenas aos mais necessitados sob o aspecto econômico.

Tendo em vista a aplicação da penalidade de demissão ao servidor no curso do referido processo judicial e a consequente impossibilidade de desconto em folha de pagamento dos valores correspondentes ao benefício, considerado indevido pelo Tribunal, foi apurada quantia significativa a ser ressarcida ao erário. Formalizou-se, desta forma, o respectivo processo administrativo de reposição ao erário, com a finalidade de restituição dos valores. Apurou-se administrativamente, em tal sentido, a espécie ora examinada de crédito não tributário da Fazenda Pública.

Acrescenta-se neste ponto o entendimento pacificado pelo Superior Tribunal de Justiça quanto à obrigatoriedade de restituição ao erário de valores percebidos por servidor público ou por terceiros em razão da reforma de decisões judiciais não definitivas. É o caso situação acima narrada, em que o reconhecimento da boa-fé dos dependentes do servidor seria inviável, uma vez que detinham ciência do caráter precário da decisão e, por consequência, da possibilidade de revogação da tutela obtida, o que de fato ocorreu. Confira-se ementa representativa da controvérsia⁸⁷:

⁸⁶ BRASIL, op. cit., nota 78.

⁸⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *EAREsp nº 58.820-AL*. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=39095215&num_registro=201200932943&data=20141014&tipo=91&formato=PDF>. Acesso em: 21 out. 2017. No mesmo sentido se encontram: “PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. PAGAMENTO INDEVIDO. DECISÃO JUDICIAL POSTERIORMENTE REFORMADA. PROVIMENTO PRECÁRIO. DEVOLUÇÃO DOS VALORES RECEBIDOS. POSSIBILIDADE. 1. A Primeira Seção desta Corte pacificou o entendimento de que, nas hipóteses em que o pagamento dos valores se deu por força de decisão judicial precária, como no caso concreto, não cabe a aplicação do entendimento de que o servidor encontrava-se de boa fé, posto que sabedor da fragilidade e provisoriedade da tutela concedida. Precedente: EREsp 1.335.962/RS, Relator: Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Seção, DJe 2/8/2013. 2. Agravo regimental não provido”. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *AgRg no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 352.658 – PB*. Relator: Min. Benedito Gonçalves. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=35299271&num_registro=201301687636&data=20140514&tipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 22 ago. 2017. e “ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. IMPORTÂNCIA RECEBIDA POR FORÇA DE DECISÃO JUDICIAL POSTERIORMENTE REFORMADA. RESTITUIÇÃO DOS VALORES PAGOS INDEVIDAMENTE. NECESSIDADE. 1. No caso dos autos, não se trata de pagamento efetuado em decorrência de erro de cálculo efetuado pela Administração, mas sim de decisão judicial que ainda não havia transitado em julgado e que foi posteriormente reformada. 2. Nesses casos, a jurisprudência desta Corte uniformizou o entendimento no sentido de que é dever do titular de direito patrimonial devolver valores recebidos por força de tutela antecipada que foi posteriormente revogada. Precedentes. 3. Ademais, na hipótese, a administração não requer diretamente a devolução dos valores, mas sim a prestação do serviço que foi remunerado a maior. Agravo regimental improvido”. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *AgRg no AGRAVO*

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. VALORES RECEBIDOS POR FORÇA DE DECISÃO JUDICIAL PRECÁRIA, POSTERIORMENTE CASSADA. RESTITUIÇÃO AO ERÁRIO. POSSIBILIDADE. 1. Encontra-se consolidada nessa Corte a orientação concernente à obrigatoriedade de restituição ao erário nas hipóteses em que o pagamento dos valores pleiteados pela Administração Pública se deu por força de decisão judicial precária, não cabendo em tais casos a aplicação do entendimento de que o servidor encontrava-se de boa fé, posto que sabedor da fragilidade e provisoriedade da tutela concedida. Precedente: EREsp 1.335.962/RS, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Seção, DJe 2/8/2013. 2. Embargos de divergência providos.

Em outra situação fática, determinado servidor público afastou-se sem remuneração para o exercício de mandato eletivo, conforme permissivo do art. 94, II da Lei nº 8.112/90⁸⁸. A remuneração correspondente ao cargo efetivo continuou, todavia, a ser paga pela Administração de modo indevido, o que também gerou um crédito não tributário de reposição ao erário.

Um terceiro caso que despertou a atenção se refere a um servidor exonerado, cuja remuneração foi creditada indevidamente por três meses após o seu desligamento. Ao receber a cobrança administrativa de tais valores, a serem ressarcidos à Administração, o servidor opôs-se à devolução, requerendo a compensação com créditos que alegava ter em face da União. Do indeferimento do pleito compensatório, por falta de embasamento legal, o interessado interpôs recurso hierárquico⁸⁹ perante a Administração, o qual também foi indeferido e manteve a necessidade de reposição do valor de natureza não tributária.

Cabe destacar, ainda, o entendimento consolidado no âmbito das Cortes Superiores quanto aos requisitos para que se configure o dever de repor ao erário valores recebidos indevidamente. No julgamento do MS nº 25.641/DF⁹⁰, o Supremo Tribunal Federal decidiu:

MANDADO DE SEGURANÇA. (...) TOMADA DE CONTAS PERANTE O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. LEI N. 8.443/92. (...) IMPOSTO DE RENDA SOBRE JUROS DE MORA DECORRENTES DE ATRASO NO PAGAMENTO DE VENCIMENTOS. (...) DÚVIDA QUANTO À

EM RECURSO ESPECIAL nº 664.101-SC. Relator: Min. Humberto Martins. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=47320502&num_registro=201500353130&data=20150506&tipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 22 ago. 2017.

⁸⁸ BRASIL, op. cit., nota 78.

⁸⁹ Rafael Carvalho Rezende Oliveira define o recurso hierárquico próprio como “[...] a impugnação dirigida à autoridade hierarquicamente superior àquela que proferiu a decisão recorrida (ex.: recurso interposto contra decisão de servidor público de determinada autarquia perante o Presidente desta entidade administrativa). OLIVEIRA, op. cit., p. 332.

⁹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MS nº 25.641-9.* Relator: Min. Eros Grau. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=510497>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

INTERPRETAÇÃO DOS PRECEITOS ATINENTES À MATÉRIA. SEGURANÇA CONCEDIDA. (...) 3. A reposição, ao erário, dos valores percebidos pelos servidores torna-se desnecessária, nos termos do ato impugnado, quando concomitantes os seguintes requisitos: "i) presença de boa-fé do servidor; ii) ausência, por parte do servidor, de influência ou interferência para a concessão da vantagem impugnada; iii) existência de dúvida plausível sobre a interpretação, validade ou incidência da norma infringida, no momento da edição do ato que autorizou o pagamento da vantagem impugnada; iv) interpretação razoável, embora errônea, da lei pela Administração." 4. A dúvida na interpretação dos preceitos que impõem a incidência do imposto de renda sobre valores percebidos pelos impetrantes a título de juros de mora decorrentes de atraso no pagamento de vencimentos é plausível. A jurisprudência do TST não é pacífica quanto à matéria, o que levou a unidade pagadora a optar pela interpretação que lhe pareceu razoável, confirmando a boa-fé dos impetrantes ao recebê-los. (...). Ordem concedida aos demais.

Desse modo, nos termos do precedente supramencionado, a restituição dos valores indevidamente percebidos somente se tornaria descabida em caso de presença concomitante dos seguintes requisitos: boa-fé do beneficiado; ausência de influência para concessão da vantagem impugnada; existência de dúvida plausível da administração quanto à interpretação, validade ou incidência da norma infringida, no momento da edição do ato que autorizou o pagamento da vantagem e, finalmente, que a interpretação da lei empreendida tenha se revelado razoável, embora errônea.

Quanto às hipóteses de erro de direito da Fazenda Pública, isto é, na interpretação da norma, veja-se também a orientação consolidada pelo Colendo Superior Tribunal de Justiça, por ocasião do julgamento do REsp nº 1.244.182-PB, proferido pela 1ª Seção⁹¹: “[...] com base nisso, quando a Administração Pública interpreta erroneamente uma lei, resultando em pagamento indevido ao servidor, cria-se uma falsa expectativa de que os valores recebidos são legais e definitivos, impedindo, assim, que ocorra desconto dos mesmos, ante a boa-fé do servidor público”.

Também no sentido de que tais requisitos são cumulativos se encontra a Súmula n.º 34, de 16/9/2008, da Advocacia-Geral da União (AGU)⁹², cujos efeitos foram restabelecidos pela Súmula n.º 72, de 26/9/2013⁹³, também da AGU. *Verbis*: “Não estão sujeitos à repetição

⁹¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp nº 1.244.182-PB*. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/componente=ATC&sequencial=24488073&num_registro=201100591041&data=20121019&tipo=91&formato=PDF>. Acesso em: 21 out. 2017.

⁹² BRASIL. Advocacia Geral da União. *Súmula nº 34*, de 16 de setembro de 2008. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/29994>>. Acesso em 12 nov. 2017.

⁹³ BRASIL. Advocacia Geral da União. *Súmula nº 72*, de 26 de setembro de 2013. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/1019841>>. Acesso em: 12 nov. 2017.

os valores recebidos de boa-fé pelo servidor público, em decorrência de errônea ou inadequada interpretação da lei por parte da Administração Pública”.

Verifica-se, portanto, que, de acordo com a AGU, a única hipótese que justifica a não repetição de valores consiste no recebimento, de boa fé, de valores indevidos, em virtude de errônea ou inadequada interpretação da lei por parte da administração. É de se notar que, segundo o órgão administrativo, não basta a boa-fé no recebimento dos valores, tal como alegado pelo servidor, devendo, ainda, ter o pagamento decorrido de falha na interpretação da lei pela administração, ou seja, esses dois requisitos devem se fazer presentes na situação fática de forma concomitante, para justificar a desnecessidade de reposição ao erário.

Menciona-se, ainda, trecho do PARECER PGFN/CJU/CPN N° 1948/2008⁹⁴, em que a Procuradoria da Fazenda Nacional se manifestou nos seguintes termos:

[...] Como já destacado neste Parecer, a continuidade do pagamento da gratificação em tela à servidora após a sua remoção para localidade não abrangida pelo Decreto n° 493, de 1992, consistiu mero erro da Administração. No caso concreto, a despeito da boa-fé da servidora, não há a presença concomitante dos demais pressupostos imprescindíveis a excepcionar o obrigatório reembolso ao erário de quantias percebidas indevidamente. Por conseguinte, imperioso reconhecer a obrigação da servidora em restituir a importância recebida e apontada na planilha de fl. 4.

Impende destacar, por fim, a existência de julgados recentes da Corte Superior no sentido do descabimento da devolução de valores percebidos indevidamente em razão de equívoco operacional da administração, nas hipóteses em que se constata a boa-fé do servidor⁹⁵.

Registra-se nesse ponto a dificuldade decorrente da abertura terminológica do conceito de boa-fé. A despeito da tecitura aberta da expressão, remete-se aqui às diretrizes fixadas no Parecer n° GQ-161⁹⁶, também da Advocacia Geral da União, de caráter normativo

⁹⁴ BRASIL. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. *Parecer PGFN/CJU/CPN n° 1948/2008*. In: Nota Informativa n° 192/2013/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP. Disponível em: <<https://conlegis.planejamento.gov.br/conlegis/legislacao/atoNormativoDetalhesPub.htm?id=9369>>. Acesso em: 12 nov. 2017.

⁹⁵ Confira-se julgado proferido em 05/04/2016 neste sentido: “ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. VALORES RECEBIDOS POR ERRO OPERACIONAL DA ADMINISTRAÇÃO. RESTITUIÇÃO DO MONTANTE RECEBIDO. CARACTERIZAÇÃO DE BOA-FÉ. VERBA DE CARÁTER ALIMENTAR. PRECEDENTES. Esta Corte firmou entendimento no sentido de não ser devida a devolução de verba paga indevidamente a servidor em decorrência de erro operacional da Administração Pública, quando se constata que o recebimento pelo beneficiado se deu de boa-fé, como no caso em análise. Precedentes. Agravo regimental improvido”. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *AgRg no REsp n° 1.560.973-RN*, Relator: Ministro Humberto Martins. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/componente=ATC&sequencial=58805186&num_registro=201502555760&data=20160413&tipo=91&formato=PDF>. Acesso em: 21 out. 2017.

⁹⁶ BRASIL. Advocacia Geral da União. *Parecer n° GQ-161*, de 03 de agosto de 1998. Disponível em: <<http://ww>

e vinculativo da Administração Federal, devidamente aprovado pelo Presidente da República na forma dos arts. 40 e 41 da Lei Complementar nº 73/93, como critério hermenêutico a ser utilizado em tais casos. Veja-se:

[...] a boa fé é a intenção pura, isenta de dolo, de engano, de malícia, de esperteza com que a pessoa recebe o pagamento "indevido", certo de que está agindo de acordo com o direito. Se um decreto, interpretando erroneamente um dispositivo legal, mandasse pagar determinada vantagem a certos servidores, é evidente que estes a receberiam de boa fé, desde que se enquadrassem na situação nele descrita. Por outro lado, não se poderá dizer que há boa-fé se, por exemplo, um servidor, exercendo um só cargo em um Ministério, tivesse, por erro no sistema SIAPE, seu nome incluído duas vezes na lista da mesma Secretaria de Estado ou na listagem de dois Ministérios e recebesse a mesma importância duas vezes. Não haveria, neste caso, interpretação errônea da Administração e posterior mudança de orientação. Não haveria a efetiva prestação de serviço referente aos dois vencimentos recebidos. Não haveria lisura no comportamento do servidor que, mesmo sabendo ser titular de um só cargo, recebesse duas vezes pelo mesmo serviço executado. Não agiria da mesma forma, isto é não permaneceria calado se a Administração lhe fizesse corte em seus vencimentos, se lhe deixasse de creditar a remuneração de um ou mais meses.

No mesmo sentido se encontra também o supracitado Parecer nº 1/2009/AGU/PGF/CGCOB/DIGEVAT⁹⁷, ao afirmar que:

Nessas condições, em princípio, não há como traçar uma linha genérica e abstrata de trato da matéria, em face das múltiplas situações que concretamente ela pode revestir. Aliás, se há uma diretriz que de antemão se pode estabelecer outra não é senão a de que a existência da boa-fé deve ser apurada de acordo com as peculiaridades do caso concreto, o que de certa forma transfere uma carga de responsabilidade algo considerável ao detentor do encargo, que deve fazê-lo motivada e fundamentadamente, seja no sentido de reconhecer a ocorrência da boa-fé, seja no sentido de rechaçá-la. Não obstante, há determinadas situações que a própria Advocacia-Geral da União já caracterizou como não passíveis de reposição, de forma que, até por imperativo legal, é imprescindível decliná-las. Refiro-me ao Parecer nº GQ - 161, de caráter normativo e vinculativo da Administração Federal, devidamente aprovado pelo Presidente da República, tudo na forma dos arts. 40 e 41 da Lei Complementar nº 73/93.

Por outro lado, entendeu o Tribunal que nos casos de recebimento indevido de verbas por herdeiros de servidores tal dever não se configuraria em qualquer hipótese. Em tal situação a boa-fé ou não do beneficiário seria de todo irrelevante, pela ausência de relação jurídica com o Estado, a não configurar a natureza alimentar do valor e a determinar o ressarcimento com fundamento do princípio geral da vedação ao enriquecimento sem causa, consagrado no art. 884 do Código Civil de 2002.

w.agu.gov.br/atos/detalhe/8340.> Acesso em: 21 out. 2017.

⁹⁷ BRASIL, op. cit., nota 82.

Outra hipótese, relacionada a créditos não tributários de indenização ao erário, é a de ressarcimento por atos ilícitos que tenham causado prejuízos à Administração Pública, praticados por servidores públicos ou por particulares - o que se subscreve ao âmbito da responsabilidade civil perante o Estado, portanto.

Imagine-se, como exemplo, a situação em que um administrado, por imprudência, colida com o carro de um órgão público em serviço, bem como se comprove nos autos, por meio de prova pericial, a culpa do terceiro estranho à administração no acidente. Em tal hipótese, caso o órgão público arcasse com os custos referentes ao reparo do veículo, os valores gastos demandariam o ajuizamento de ação de ressarcimento ao erário, com o fim de se constituir um título executivo em face do particular.

Tal é a situação fática que deu origem ao Recurso Extraordinário 669.069⁹⁸, o qual versou sobre a prescritibilidade de ações de ressarcimento ao erário fundadas em ilícito civil, o que será detalhado em momento posterior do estudo.

⁹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 669.069-MG*. Relator: Min. Teori Zavascki. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10810061>>. Acesso em: 02 jul. 2017.

2. CONSTITUIÇÃO E COBRANÇA DE CRÉDITOS NÃO TRIBUTÁRIOS DA FAZENDA PÚBLICA: PROCEDIMENTO E PROCESSO

Neste segundo momento do trabalho de pesquisa, passa-se ao exame da constituição dos créditos não tributários da Fazenda Pública, atividade indispensável à exigibilidade desses. Serão abordados, em tal sentido, o modo de sua apuração, em âmbito administrativo, bem como o desenvolvimento de processo em contraditório, em caso de impugnação do devedor regularmente notificado. Pretende-se discutir, ainda, a viabilidade de suspensão de exigibilidade dos referidos créditos e, em um momento final, os aspectos relacionados à sua inscrição em dívida ativa após a constituição em caráter definitivo, acompanhados das controvérsias existentes acerca do tema.

Diante da inexistência de uma regulamentação específica da matéria, bem como do aprofundamento teórico que se faria necessário, surgem na prática da Administração questionamentos frequentes acerca do procedimento para a formalização do vínculo obrigacional, a permitir a cobrança dos créditos. Indispensável, neste passo, a adoção de mecanismos de integração de lacunas legislativas, em especial a analogia, de modo a estabelecer as normas aplicáveis ao caso.

A definição de um rito procedimental e processual nesta seara, para além de orientar a atividade arrecadatória do Estado, essencial à consecução de finalidades constitucionalmente previstas, e de conferir segurança às relações jurídicas, traduz-se, ainda, em um instrumento da maior relevância no que tange à proteção dos indivíduos face a arbitrariedades e abusos estatais. É neste sentido que dispõe a Lei nº 9.784/99⁹⁹, quando afirma em seu art. 1º os objetivos específicos de proteção dos direitos dos administrados e de melhor cumprimento dos fins da Administração.

Nesta esteira, a existência de um processo administrativo orientado principiologicamente pelas garantias do contraditório, da ampla defesa, da transparência, da moralidade administrativa, entre outros direitos fundamentais dos particulares perante o Estado, assegura, em alguma medida, que esses não sejam exigidos de forma indevida e venham a ter o seu patrimônio ilegalmente constrangido. O presente tópico visa, portanto, a balizar a referida atividade, de modo a reduzir a situação de instabilidade jurídica que não raro se verifica na práxis da Fazenda Pública.

⁹⁹ BRASIL. *Lei nº 9.784*, de 29 de janeiro de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em 07 out. 2017.

2.1. A Constituição de Créditos Não Tributários. Aplicação Analógica de Disposições Tributárias

Conforme examinado no capítulo inicial da pesquisa, os créditos fiscais¹⁰⁰ tributários e não tributários, sobre os quais ora se discorre, derivam de um vínculo obrigacional de natureza não tributária entre a Administração Pública e o particular.

Por uma perspectiva civilista, derivada do direito das obrigações, o credor, sujeito ativo da relação jurídica - no caso em exame uma pessoa jurídica de direito público - pode exigir do devedor - o administrado - uma prestação positiva ou negativa de conteúdo patrimonial, situada no âmbito dos direitos pessoais e, em caso de descumprimento, satisfazer-se no patrimônio do sujeito passivo¹⁰¹.

No que se refere aos direitos de crédito da administração pública, cumpre destacar, contudo, que a prestação devida pelo particular decorrerá sempre de previsão normativa, como consectário lógico do princípio constitucional da legalidade que rege as relações públicas - art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988¹⁰² -, exhaustivamente tratado pela doutrina deste ramo do direito. É neste contexto que multas administrativas, receitas patrimoniais, reposições e indenizações serão devidas ao Estado.

Cumpre investigar, no presente momento, o modo de formalização da obrigação, surgida com a ocorrência da situação abstratamente prevista em lei no plano fático, isto é, com a subsunção do fato à hipótese de incidência prevista na norma. Traçando-se um paralelo com as obrigações tributárias, passar-se-á ao exame da constituição do crédito, após o surgimento da obrigação, com a ocorrência do respectivo fato gerador.

A origem da obrigação não tributária pode se dar, em tal sentido, com o cometimento de uma infração administrativa, trabalhista, eleitoral, ou penal que enseje a aplicação de uma penalidade não tributária; com a utilização de bens públicos estatais de modo exclusivo, a impor o pagamento de receitas patrimoniais, a exemplo de foros, laudêmios e taxas de ocupação; ainda, com a realização de um pagamento de forma indevida a um terceiro,

¹⁰⁰ Faz-se aqui breve nota terminológica acerca da expressão crédito fiscal, a qual remete às espécies de crédito cuja cobrança judicial se submete ao rito da execução fiscal, isto é, à Dívida Ativa da Fazenda Pública, prevista no art. 2º da Lei nº 6.830/80. O termo abrange, portanto, tanto as espécies tributárias como não tributárias de créditos fazendários.

¹⁰¹ TARTUCE, Flávio. *Manual de direito civil*, 6. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2016, p. 339-341.

¹⁰² BRASIL, op. cit., nota 22.

integrante ou não da estrutura administrativa, ou com a ocorrência de atos que causem prejuízo ao erário - as já mencionadas reposições ou indenizações ao erário.

Uma vez concretizadas tais situações e configurado o vínculo jurídico obrigacional entre o Estado e o particular, cumpre aos agentes públicos formalizar os respectivos créditos não tributários, o que ocorre, em regra, por meio de procedimento administrativo.

É neste ponto, contudo, que se depara com a primeira dificuldade de sistematização da matéria, tendo em vista não só a regulamentação precária do tema, mas também a ausência de uma abordagem aprofundada em sede doutrinária. Celso Antônio Bandeira de Melo, ao tratar do procedimento e do processo em esfera administrativa, lamenta, neste passo, que a doutrina administrativista se dedique de modo insuficiente ao assunto. Registra o autor, desta forma:

Aproveitamos para fazer uma revisão geral, com alguns acréscimos ou prescrições, e para incluir um novo capítulo: o *Procedimento Administrativo*. Entre nós, infelizmente, não se costuma dedicar a devida atenção a este tema, em despeito de ser notavelmente importante para a proteção dos indivíduos ante os descomedimentos administrativos¹⁰³.

Se a deficiência de organização teórica é percebida na temática do processo e do procedimento administrativos de modo geral, maior dificuldade se estabelece no campo particular do procedimento administrativo de formalização dos créditos não tributários.

A referência legislativa que se encontra a tal respeito é, todavia, a Lei nº 4.320/64¹⁰⁴, a qual dispõe, no já comentado art. 39, § 1º, que os créditos da Fazenda Pública, sejam eles de natureza tributária ou não tributária, “serão inscritos, na forma da legislação própria, como Dívida Ativa, em registro próprio, após apurada a sua liquidez e certeza, e a respectiva receita escriturada a esse título”.

O legislador faz menção, portanto, de forma expressa - e indistinta entre créditos tributários e não tributários da Fazenda Pública - à necessidade de definição de elementos qualitativos e quantitativos para sua exigência. Ricardo Alexandre¹⁰⁵ esclarece, neste sentido, que: “existe certeza quando não paira dúvida sobre a existência da dívida. Há liquidez quando o seu valor é preciso, determinado”.

Trata-se de perquirir, portanto, a espécie de importância a ser cobrada – a exemplo de uma multa administrativa, ou de uma quantia a ser reposta ao erário, no caso de obrigações

¹⁰³ MELLO apud MARINS, James. *Direito processual tributário brasileiro*: administrativo e judicial. São Paulo: Dialética, 2014, p. 136.

¹⁰⁴ BRASIL, op. cit., nota 6.

¹⁰⁵ ALEXANDRE, op. cit., p. 524.

não tributárias –, individualizar o sujeito passivo, bem como de apurar o seu valor exato. A dívida dotada dos atributos de certeza e liquidez disporá, então, de exigibilidade. Senão vejamos a lição de Ricardo Alexandre¹⁰⁶ acerca dos efeitos da constituição do crédito:

A constituição do crédito tributário tem como principal efeito tornar líquida, certa e exigível a obrigação já existente. A exigibilidade impõe ao sujeito passivo o dever de adimplir a obrigação e, em caso de descumprimento, permite que a Administração Tributária promova os atos executivos necessários para o recebimento coativo do que lhe é devido.

A mencionada atividade corresponde ao fenômeno da constituição do crédito, materializado, em um primeiro momento, pelo ato administrativo de lançamento. Em que pese tal instituto encontrar-se regido por normas tributárias, em especial pelos artigos 142 e seguintes do Código Tributário Nacional¹⁰⁷¹⁰⁸ e ser associado a princípio, portanto, somente à disciplina dos créditos dessa espécie, não se visualiza, por uma questão de coerência e organicidade do ordenamento jurídico, qualquer óbice à sua aplicação aos créditos que não ostentam natureza tributária.

Propõe-se, neste passo, a aplicação analógica do conceito e da sistemática do lançamento tributário aos créditos não tributários – evidentemente, naquilo que com eles não se revelar incompatível. Apontam-se, para tanto, os seguintes fatores: carência de normatização específica acerca do modo de constituição dos créditos não tributários, a configurar lacuna legislativa, e a idêntica previsão legal, constante do art. 39, § 1º da Lei nº 4.320/64¹⁰⁹, quanto à exigência de apuração dos elementos de liquidez e certeza. As finalidades de tal norma são, ainda, comuns a ambas as espécies de crédito, tanto no sentido de cientificar o administrado acerca da natureza da cobrança, de seu respectivo valor e data de vencimento, viabilizando a impugnação na via administrativa, como no de permitir a formação de um título executivo de modo unilateral pela Fazenda Pública credora, por meio da inscrição do valor apurado em dívida ativa¹¹⁰.

¹⁰⁶ Ibid, p. 465.

¹⁰⁷ BRASIL, op. cit., nota 8.

¹⁰⁸ Quanto à exigência de lei complementar para regulamentação da matéria, veja-se a lição de James Marins: “A competência do CTN (que tem status de lei complementar *ratione materiae*) obedece à previsão expressa do art. 146, inc. III, alínea “b” da Constituição. Isto significa que o regime jurídico básico do lançamento é o do Código Tributário Nacional que não pode ser validamente modificado nesse campo por lei ordinária, decretos ou qualquer outra espécie de norma infracomplementar ou infralegal”. MARINS, op. cit., p. 200.

¹⁰⁹ BRASIL, op. cit., nota 6.

¹¹⁰ MARCÍLIO DA SILVA, Ferreira Filho. *Execução fiscal: teoria, prática e atuação fazendária*. Coordenação: Marcílio da Silva Ferreira Filho; Rodrigo Medeiros de Lima. Belo Horizonte: Forum, 2015, p. 92-93.

No que concerne à conceituação do instituto, ensina James Marins¹¹¹ que o lançamento consiste em ato administrativo, comumente precedido de um procedimento fiscal, esse segundo caracterizado por diligências fiscalizatórias e apuratórias. Reveste-se dos atributos de estancar a fluência do prazo decadencial para a constituição do crédito; de ensejar a exigibilidade em sede administrativa e, ainda, de permitir a inscrição em dívida ativa, propiciando a exequibilidade, em sede judicial, da obrigação¹¹².

O autor¹¹³ ocupa-se, ainda, de situar o ato de lançamento no âmbito da atividade administrativa fiscal, encontrando-se intrinsecamente relacionado tanto com as funções de fiscalização e de aplicação de penalidades como com o chamado momento crítico da relação tributária, isto é, a sua etapa litigiosa. Encontrar-se-ia, de tal forma, no momento intermediário do *iter* administrativo, isto é, entre o procedimento fiscal preparatório¹¹⁴, que abrange atos de fiscalização e de apuração do valor devido, e o processo administrativo de julgamento, instaurado com a impugnação do interessado.

Muito embora o art. 142 do Código Tributário Nacional¹¹⁵ faça referência à expressão “procedimento administrativo de lançamento”, pertinente neste ponto a lição de Ricardo Alexandre¹¹⁶, no sentido de que a maioria da doutrina entende que se trata de um ato administrativo resultante de um procedimento. Isso porque, ainda que a autoridade competente realize uma série de atividades destinadas à produção do ato final – que, como destaca James Marins¹¹⁷, são exercidas, em regra, por meio de um procedimento prévio de lançamento - a exemplo da identificação do sujeito passivo, da determinação da matéria tributável e do cálculo do montante devido, todas essas providências conduzem à produção de um único ato final de lançamento.

O art. 142 do CTN¹¹⁸ prossegue no sentido de que, por meio de tal atividade, se verifica a ocorrência do fato gerador da obrigação; determina-se a matéria tributável; calcula-

¹¹¹ MARINS, op. cit., p. 196-200.

¹¹² Ibid.

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ O autor esclarece, ainda, que há casos em que o ato de lançamento prescinde da existência de um procedimento específico. *In verbis*: “Isso ocorre quando pela própria natureza do tributo o agente administrativo detenha todas as informações necessárias à configuração do fato impositivo e à extração de todas as consequências tributárias”. Traz à baila, assim, o caso do lançamento de ofício do Imposto Territorial Predial Urbano – IPTU, em que o agente lançador, por meio de operação aritmética, simplesmente aplica alíquotas a valores preestabelecidos, como exemplo de ato de lançamento não precedido de procedimento. Ibid, p. 200; 266-267.

¹¹⁵ BRASIL, op. cit., nota 8.

¹¹⁶ ALEXANDRE, op. cit., p. 435.

¹¹⁷ MARINS, op. cit., p. 196-200.

¹¹⁸ BRASIL, op. cit., nota 8.

se o montante devido; identifica-se o sujeito passivo e, sendo o caso, propõe-se a aplicação da penalidade cabível.

Relevante observar, quanto ao último aspecto, a impropriedade de redação, apontada por parcela da doutrina, referente ao vocábulo “propor” penalidade. Luís Eduardo Schoueri¹¹⁹ comenta, neste passo, que a autoridade administrativa não propõe a penalidade, mas efetivamente a aplica. Podem ser mencionadas, desta forma, situações em que a autoridade fiscal impõe uma penalidade pecuniária ao realizar um lançamento de ofício – caso de omissão de um tributo federal, por exemplo; ou em que um dever instrumental é descumprido pelo sujeito passivo, hipótese em que a penalidade é o único objeto do lançamento. Esclarece James Marins¹²⁰ neste ponto:

O auto de infração pode conter isoladamente a formalização da exigência de penalidade pecuniária; ou ato de lançamento e a respectiva infração, além de prestar-se para a notificação da exigência ao contribuinte (v. arts. 142 a 145 do CTN e arts. 9º e 10 do Decreto 70.235/72).

Aplicando-se a norma em comento ao caso dos créditos não tributários, caberá à autoridade administrativa competente determinar a espécie a ser exigida; individualizar o devedor e apurar o valor devido. A imposição de penalidade ocorre, por sua vez, no caso de créditos fiscais não tributários decorrentes de infrações, isto é, multas administrativas, trabalhistas, penais, ou eleitorais. Cite-se como exemplo a constituição de uma multa por violação de dever ambiental, em que a autoridade deve aferir tais critérios e materializá-los em um auto de infração, a ser encaminhado ao sujeito passivo. Observa-se, no entanto, que lançamento de penalidades decorrentes do descumprimento de obrigações instrumentais se revela incompatível com a sistemática dos créditos não tributários, uma vez que o conceito de obrigação acessória constante do art. 113, § 1º do CTN¹²¹ restringe-se a obrigações de natureza tributária.

O lançamento dos créditos não tributários, à semelhança dos tributos lançados de ofício e por declaração, se perfectibiliza, finalmente, com a notificação do administrado. Ricardo Alexandre¹²² elucida a questão nos seguintes termos: “é a notificação que confere

¹¹⁹ SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito tributário*. 5 ed. São Paulo, Saraiva, 2015, p. 624.

¹²⁰ MARINS, op. cit., p. 268.

¹²¹ BRASIL, op. cit., nota 8.

¹²² ALEXANDRE, op. cit., p. 443.

efeitos ao lançamento realizado, pois antes daquela não se conta prazo para pagamento ou impugnação”. Luís Eduardo Schoueri¹²³ elucida ainda a questão da seguinte forma:

Dentre os atos que se preveem sejam praticados para, em seu conjunto, revelarem a existência de um lançamento, merece nota a notificação ao contribuinte. A atividade da Administração, descrita no art. 142 do Código Tributário Nacional, não se considera concluída enquanto efetuada no seu âmbito interno. É necessário um ato final, que a formalize. Esse ato consubstancia-se em notificação. Uma vez notificado o contribuinte, tem-se o lançamento por concluído e, somente então, o crédito estará constituído.

Lançado o crédito, a importância nele contida torna-se exigível. Vale dizer, a partir deste momento o não cumprimento da obrigação no modo e prazo legal enseja a aplicação de penalidades e, uma vez esgotadas as instâncias administrativas de modificação do lançamento, o valor pode ser inscrito em dívida ativa, para posterior cobrança judicial.

James Marins¹²⁴ destaca quanto ao tema a necessidade de que a notificação de lançamento e o auto de infração contenham, obrigatoriamente, sob pena de nulidade, os requisitos formais prescritos, que determinem a pretensão fiscal e o prazo para a respectiva impugnação. A respeito da regularidade do lançamento como pressuposto da exigibilidade do crédito, confira-se também a orientação do Colendo STJ:

RECURSO ESPECIAL. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. TAXA DE SERVIÇO METROLÓGICO. PROCESSO ADMINISTRATIVO. NOTIFICAÇÃO IRREGULAR. AUSÊNCIA DE PRAZO PARA IMPUGNAÇÃO. NULIDADE DO LANÇAMENTO. DESRESPEITO AO DEVIDO PROCESSO LEGAL, À AMPLA DEFESA E À CONTRADITÓRIO. - A regularidade do lançamento tributário é uma garantia do contribuinte e constitui condição de eficácia do ato praticado pela administração, figurando, em verdade, como pressuposto para a exigibilidade do crédito. - Notificação que não traz prazo para impugnação mostra-se irregular e viola o devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório, acarretando a nulidade do lançamento do crédito tributário. Recurso especial improvido¹²⁵.

Veja-se, ainda, julgado do Tribunal Regional Federal da 2ª região, que trata da exigência do cumprimento das formalidades legais para o regular lançamento de crédito não tributário, de modo a permitir o exercício de defesa pelo administrado, isto é, que a notificação contenha a qualificação do notificado, o valor do crédito, o vencimento e faça menção expressa ao prazo de impugnação.

¹²³ SCHOUERI, op. cit., p. 623.

¹²⁴ MARINS, op. cit., p. 268-269.

¹²⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 1.227.676-PR*. Relator: Ministro Cesar Asfor Rocha. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=18125333&num_registro=201100007787&data=20120210&tipo=5&formato=PDF>. Acesso em 12 set. 2017.

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. SUSPENSÃO DA EXIGIBILIDADE DE CRÉDITO NÃO TRIBUTÁRIO. LANÇAMENTO REALIZADO SEM A OBSERVÂNCIA DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO. DÍVIDA ILÍQUIDA E INCERTA. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA CONCEDIDA. 1 - A Lei 6.830/80 dispõe sobre a execução de dívida ativa da Fazenda Pública, seja tributária como não tributária. 2 - A notificação de lançamento será expedida pelo órgão que administra o tributo e conterà, além da qualificação do notificado, o valor do crédito, prazo de pagamento e menção expressa ao prazo de impugnação. 3 - A ausência das formalidades exigidas em lei afronta o princípio do contraditório, a permitir o questionamento da liquidez e certeza do crédito. 4 - Agravo de Instrumento a que se dá provimento¹²⁶.

Com a notificação do sujeito passivo, será inaugurado, então, o lapso temporal para que a importância apurada seja impugnada, caso em que terá início Processo Administrativo, orientado pelos princípios do contraditório e da ampla defesa. Com o esgotamento do prazo recursal, ou da fase litigiosa em sede administrativa, vale dizer, com a impossibilidade de modificação do crédito por manifestação de vontade do administrado, o crédito é considerado, então, definitivamente constituído.

Quanto à natureza jurídica do ato, cabe mencionar, ainda, a redação do dispositivo do CTN¹²⁷, no sentido de que compete à autoridade administrativa *constituir* o crédito tributário pelo lançamento, o que gerou embates doutrinários no meio jurídico. Doutrinadores dividiram-se, assim, entre declarativistas, defensores de que o ato de lançamento apenas teria o condão de declarar a ocorrência do fato gerador e o surgimento do crédito e constitutivistas, favoráveis à tese de que o crédito seria constituído pelo lançamento.

A origem da controvérsia remonta à tradicional noção civilista de obrigação. Explica-se: pela perspectiva do direito privado, a obrigação consiste em um vínculo jurídico transitório entre o sujeito ativo, titular de um direito de crédito, e o sujeito passivo, devedor de uma prestação pecuniária. Assim sendo, não haveria que se falar em desvinculação entre obrigação e crédito, isto é, em existência de um vínculo obrigacional sem o respectivo direito de crédito¹²⁸. Tais noções encontrar-se-iam intrinsecamente vinculadas, tratar-se ia de dois aspectos da mesma relação jurídica. Com base em tal lógica, parcela da doutrina passou a entender que obrigação e crédito tributários surgiriam com o fato gerador e que o ato de lançamento possuiria carga meramente declaratória de sua ocorrência.

¹²⁶ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. *Agravo de Instrumento nº 201202010151008*. Disponível em: <<https://trf-2.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24809910/ag-agravo-de-instrumento-ag-201202010151008trf2>>. Acesso em: 12 set. 2017.

¹²⁷ *Ibid.*

¹²⁸ ALEXANDRE, op. cit., p. 433-434.

A tese expressamente adotada pelo art. 142 do CTN¹²⁹, bem como no âmbito do Colendo STJ¹³⁰ é, todavia, no sentido da natureza mista do lançamento, o qual teria a função de declarar a ocorrência do fato gerador para, então, constituir o crédito¹³¹. Assim, em sede tributária, em que pese obrigação e crédito configurarem em essência a mesma relação jurídica, teriam origem em momentos distintos¹³². Nas palavras de Luís Eduardo Schoueri¹³³: “obrigação tributária e crédito tributário, conquanto sejam um único fenômeno, aparecem em momentos diversos, sendo o segundo um desdobramento (ou uma especificidade) da referida obrigação”.

É nesse sentido que, enquanto a obrigação decorreria diretamente da ocorrência do fato gerador do tributo, a partir da subsunção do fato à hipótese de incidência legal, o crédito somente se formalizaria e passaria a ser exigível após o lançamento¹³⁴.

Esclarece, ainda, Luís Eduardo Schoueri¹³⁵:

A referência pelo Código a uma “obrigação”, nascida com o “fato gerador”, e a um “crédito”, constituído pelo lançamento, parece ser a chave para entender o critério adotado pelo Código Tributário Nacional: obrigação e crédito surgem, na ideia do legislador complementar, em momentos diversos. Na estrutura do Código Tributário Nacional, não se confundem “obrigação” e “crédito”. Se, no direito privado, obrigação e crédito são duas perspectivas de uma única relação jurídica, em direito tributário (ou melhor: na linguagem do Código Tributário Nacional), as expressões não se confundem. Ou seja, uma possível solução para entender a posição ambígua da lei complementar quanto à natureza do lançamento está em aceitar que o Código Tributário Nacional distingue dois momentos da relação jurídico-tributária. O primeiro, que surge com o fato jurídico tributário, é denominado “obrigação tributária”. Quando esta é determinada e quantificada, o Código Tributário Nacional passa a referir-se ao “crédito tributário”. Entre um e outro fenômeno, está o lançamento.

As repercussões práticas da adoção de tal entendimento dizem respeito, por seu turno, à norma aplicável no momento de realização do lançamento e ao termo inicial dos prazos de decadência e prescrição, a serem tratados em momento oportuno deste estudo. Pelo fato de o lançamento ser constitutivo do crédito tributário e declaratório da obrigação, a legislação aplicável – exceto quanto a processos de fiscalização e a penalidades tributárias – será aquela em vigor no momento na data de ocorrência do fato gerador. Trata-se de orientação

¹²⁹ BRASIL, op. cit., nota 8.

¹³⁰ ALEXANDRE, op. cit., p.433-435.

¹³¹ Ibid.

¹³² MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*. 36. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 178.

¹³³ SCHOUERI, op. cit., p. 620.

¹³⁴ Ibid.

¹³⁵ Ibid, p. 619.

consagrada também nos artigos 143 e 144 do CTN¹³⁶. Quanto a este aspecto, confira-se o ensinamento de Hugo de Brito Machado:

O lançamento, portanto, é constitutivo do crédito tributário, e apenas declaratório da obrigação correspondente. Por isto, salvo disposição de lei em contrário, quando o valor tributável esteja expresso em moeda estrangeira, no lançamento sua conversão em moeda nacional se faz ao câmbio da data da ocorrência do fato gerador (CTN, art. 143). Também por isto a legislação que a autoridade administrativa tem de aplicar ao fazer o lançamento é aquela que estava em vigor na data da ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, ainda que posteriormente modificada ou revogada (CTN, art. 144). Em relação às penalidades, todavia, prevalece o princípio do direito penal da retroatividade da lei mais favorável (CTN, art. 106). Aplica-se também ao lançamento a legislação que, posteriormente à ocorrência do fato gerador da obrigação, tenha instituído novos critérios de apuração ou processos de fiscalização, ampliando os poderes de investigação das autoridades administrativas, ou outorgando ao crédito maiores garantias ou privilégios, salvo a que atribuir responsabilidade tributária a terceiros (CTN, art. 144, § 1º)¹³⁷.

Não se verifica óbice, por sua vez, à aplicação de tal sistemática aos créditos não tributários. A obrigação não tributária surgiria, pois, com ocorrência do fato gerador correspondente, isto é, com a concretização da situação abstrata prevista em lei. O crédito seria constituído e tornar-se-ia exigível, por sua vez, a partir da atividade de lançamento.

2.2. A Constituição Definitiva de Créditos Fiscais de Origem Não Tributária. Processo Administrativo e Possibilidade de Suspensão da Exigibilidade

Uma vez aperfeiçoado o lançamento do crédito fiscal, por meio da cientificação do administrado, inaugura-se o prazo legal para a impugnação da importância formalizada. Esgotado o lapso temporal sem manifestação do interessado, opera-se de pleno direito, então, o instituto da constituição definitiva do crédito tributário, o qual caracteriza-se, desta forma, pela decisão administrativa final não mais sujeita a recurso. A este respeito, comenta Leandro Paulsen:

Quando não houver impugnação ou recurso, a constituição definitiva ocorre por ocasião do decurso do prazo para impugnar ou recorrer. Quando houver impugnação ou recurso parciais, dá-se a constituição definitiva da parcela incontroversa no momento da apresentação da impugnação ou interposição do recurso (preclusão lógica), contando-se, desde então, o prazo prescricional para a sua cobrança (art. 21, § 1º, do Decreto 70.235/1972. Havendo impugnação ou recurso, a constituição definitiva do crédito quanto ao montante impugnado ou recorrido ocorre apenas com a intimação do contribuinte acerca da decisão final do processo administrativo, não mais sujeita a recurso, nos termos do art. 42 do Dec. 70.235/72, sendo essa o marco

¹³⁶ BRASIL, op. cit., nota 8.

¹³⁷ MACHADO, op. cit., p. 178.

para o início da contagem do prazo prescricional. A impugnação ou o recurso manifestamente intempestivos não obstam o fluxo do prazo prescricional. A cobrança amigável também não obsta o fluxo do prazo prescricional¹³⁸.

De modo contrário, em caso de contestação da exigência, instaura-se a fase contenciosa da cobrança do crédito, o que se desenvolve necessariamente por meio de processo administrativo. Modifica-se, neste momento, o regime jurídico incidente sobre a atividade do órgão fazendário que passa a laborar sob o influxo das garantias constitucionais do Processo Administrativo de julgamento¹³⁹.

Tal etapa, ao contrário da fase procedimental anterior de apuração do crédito, que culmina no ato de lançamento, é orientada pelo elemento do contraditório. James Marins¹⁴⁰ aponta, assim, que:

Na etapa meramente fiscalizatória não há que se falar em contraditório ou ampla defesa, pois não há, ainda, qualquer espécie de pretensão fiscal sendo exigida pela Fazenda Pública em face do contribuinte, mas tão somente o exercício da faculdade da Administração tributária em examinar mercadorias, livros, arquivos, documentos, papéis fiscais ou comerciais e da correspondente obrigação do contribuinte em exibi-los (art. 195 do CTN).

Nesta esteira, pode-se concluir que a distinção fundamental entre procedimento e processo reside justamente no fato de ser o segundo orientado, nas palavras de James Marins¹⁴¹, “pelas garantias constitucionais elementares concernentes ao *procedural due process*”, extraídas dos incisos LIII, LIV e LV da Constituição Federal de 1988¹⁴², isto é, o direito à impugnação administrativa à pretensão fiscal; ao julgamento por autoridade competente; ao contraditório; à cognição formal e material ampla; à produção de provas e ao recurso hierárquico¹⁴³.

A impugnação do crédito fiscal formalizado ocorrerá, dessa forma, em termos genéricos, por meio de processo administrativo. Como expõe Rafael Carvalho Rezende¹⁴⁴ Oliveira, trata-se de instrumento que traz em seu bojo os atributos da legitimidade da atuação estatal, em razão da participação do administrado na elaboração da decisão final; da garantia,

¹³⁸ ÁVILA, René Bergmann; SLIWKA, Ingrid Schroeder; PAULSEN, Leandro. *Direito processual tributário: processo administrativo fiscal e execução fiscal à luz da doutrina e da jurisprudência*. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014, p. 276-277.

¹³⁹ MARINS, op. cit., p. 268-269.

¹⁴⁰ Ibid, p. 267.

¹⁴¹ Ibid.

¹⁴² BRASIL, op. cit., nota 22.

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ OLIVEIRA, op. cit., p. 326.

por meio do exercício da ampla defesa e do contraditório, especialmente nos processos punitivos e, finalmente, da eficiência, com a elaboração de decisões administrativas de maior qualidade, como decorrência da manifestação de agentes públicos e administrados.

Quanto à regulamentação da matéria, mais uma vez se depara com a questão da ausência de previsão legal específica para o caso do processo administrativo de constituição definitiva dos créditos não tributários. Considerando que o processo administrativo fiscal tributário é disciplinado pelas normas gerais constantes da Lei nº 9.784/99¹⁴⁵ e pelas disposições especiais do Decreto nº 70.235/72¹⁴⁶¹⁴⁷, com disciplina própria nos demais entes federativos, defende-se a aplicação de tais normas, no que couber, ao processo dos créditos fiscais não tributários. Partindo destas bases, compete à doutrina o detalhamento teórico da matéria e aos tribunais valer-se das técnicas de integração na solução dos conflitos dela decorrentes.

Destaca-se aqui que a Lei Geral do Processo Administrativo Federal¹⁴⁸ consiste em veículo introdutório de normas gerais às diversas modalidades de Processo Administrativo no âmbito da Administração federal, direta e indireta, de ampla abrangência principiológica¹⁴⁹. Nos termos do art. 69¹⁵⁰, sua disciplina incide de modo subsidiário em processos administrativos específicos.

A norma se revela aplicável, desta forma, para o preenchimento de “lacunas principiológicas das quais se ressentem o Decreto nº 70.235/72¹⁵¹, tornando sua interpretação e aplicação mais compatíveis com o atual estágio de evolução do Processo Administrativo”, conforme expõe James Marins¹⁵², e, do mesmo modo, ao processo administrativo não tributário.

¹⁴⁵ BRASIL, op. cit., nota 99.

¹⁴⁶ BRASIL. *Decreto nº 70.235*, de 06 de março de 1972. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d70235cons.htm>. Acesso em: 12 set. 2017.

¹⁴⁷ A título de aprofundamento teórico, vale colacionar a explicação de James Marins no sentido de que: “o Decreto nº 70.235/72 é ato normativo emanado do Poder Executivo que, embora sem ter origem congressual, foi recepcionado em nosso sistema como lei ordinária *ratione materiae* em virtude da norma inserida no art. 22, I, da CF/88 (competência da União para legislar sobre processo). MARINS, op. cit., p. 260-261.

¹⁴⁸ BRASIL, op. cit., nota 99.

¹⁴⁹ MARINS, op. cit., p. 260-261.

¹⁵⁰ BRASIL, op. cit., nota 99.

¹⁵¹ BRASIL, op. cit., nota 146.

¹⁵² MARINS, op. cit., p. 260-261.

Merece destaque, ainda, a observação de que a lei nº 9.784/99¹⁵³ é aplicável, conforme entendimento doutrinário e jurisprudencial, também às demais esferas federativas, assumindo feição de verdadeira lei nacional. Em tal sentido, veja-se:

Embora o art. 1º da Lei nº 9.784/99 refira-se expressamente ao âmbito processual administrativo federal, sua disciplina jurídica é aplicável também às esferas estaduais, municipais e distrital, como reconhecem a doutrina e a jurisprudência. Assim, em caso de ausência, omissão, ou mesmo incompatibilidade com a constituição da lei estadual, municipal ou distrital, deverá ser adotado o parâmetro estabelecido na lei geral federal, que, desse modo, assume verdadeiro foro de lei nacional de processo administrativo. Também na criação de novos textos normativos processuais tributários, a parte geral da LGPAF deve servir como vetor elaborativo, vinculante da validade das novas normas que não podem dispor em sentido contrário às regras cogentes da lei geral federal¹⁵⁴.

Aplicáveis, destarte, as disposições normativas a respeito de direitos dos administrados; do início do processo; da competência; de forma, tempo e lugar dos atos do processo; da comunicação dos atos procedimentais; da instrução; do dever de decidir; da motivação; da extinção do processo; dos recursos e da revisão administrativa e dos prazos¹⁵⁵.

No que tange às receitas patrimoniais decorrentes da ocupação de imóvel, cabe mencionar ainda a existência da Lei nº 9.636/98¹⁵⁶, que faz referência, em seu art. 7º, § 6º, ao lançamento dos créditos após conclusão do processo administrativo correspondente e dispõe, ainda, no art. 47, quanto a prazos de decadência e prescrição.

Orientado pela aplicação das normas referentes ao processo administrativo tributário, Juliano Heinen¹⁵⁷ propõe, nesta direção, alguns parâmetros a serem seguidos pelo gestor público na cobrança administrativa de créditos não tributários. Após a notificação do devedor para ciência do débito, aguarda-se a expiração do prazo para impugnação. Caso exista, deverá ser instruída e julgada, observados os parâmetros do devido processo legal. No dia útil posterior ao esgotamento do prazo de defesa, ou do esgotamento das instâncias recursais administrativas, o crédito será definitivamente constituído, com a indispensável notificação do sujeito passivo. Senão veja-se:

¹⁵³ BRASIL, op. cit., nota 99.

¹⁵⁴ MARINS, op. cit., p. 260-264.

¹⁵⁵ BRASIL. Advocacia Geral da União. Procuradoria Geral Federal. *Parecer CGCOB/DIGEVAT nº 003/2010*. Disponível em: <<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi3teKYy7rXAhVDDZAKHdcFBxYQFggnMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.agu.gov.br%2Fpage%2Fdownload%2Findex%2Ffid%2F1302190&usq=AOvVaw03sG0vfqhZYPimN3EAcJUL>>. Acesso em: 03 set. 2017.

¹⁵⁶ BRASIL. *Lei nº 9.636*, de 15 de Maio de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9636.htm>. Acesso em 12 set. 2017.

¹⁵⁷ HEINEN, op. cit., nota 10.

Dessa forma, uma lógica básica pode ser aplicada ao caso em pauta, ou seja, às dívidas não tributárias em favor dos estados, dos municípios ou do Distrito Federal, quando ausentes regras específicas voltadas a essa situação: 1o) verificação da existência da *hipótese de incidência*, ou seja, da presença de um direito de crédito constituído em favor da Fazenda Pública, derivada da lei ou de um contrato; 2o) verificação da ocorrência concreta e específica do *fato gerador não tributário*, ou seja, que o fato concreto efetivamente ocorreu; 3o) verificação se não houve *quitação* voluntária do devedor; 4o) *notificação* do devedor para ciência do débito, concedendo-lhe prazo para, querendo, impugnar a obrigação imputada; 5o) caso exista impugnação administrativa, esta deve ser *instruída e julgada*, sendo observados os parâmetros do devido processo legal, especialmente o direito à ampla defesa e ao contraditório (art. 5o, inciso LV, da CF/88); 6o) o crédito deve ser, então, constituído definitivamente, sendo o devedor notificado deste ato administrativo; (Obs.: a segunda notificação é necessária, independentemente de o devedor ter ofertado defesa ou ter permanecido inerte. O crédito considera-se constituído após o primeiro dia útil posterior ao término do prazo de defesa).

Embora o autor¹⁵⁸ se refira somente à administração pública nos âmbitos estadual e municipal, propõe-se aqui uma extensão do raciocínio à esfera federal, considerando-se que a já mencionada Lei nº 9.636/98¹⁵⁹ não é capaz de detalhar um procedimento aplicável a diferentes espécies de créditos não tributários. Pode-se afirmar que a referida norma não supre as lacunas normativas nem mesmo para as receitas patrimoniais de que trata, isto é, as decorrentes de ocupação de imóvel.

Ainda no âmbito do processo administrativo de constituição definitiva, cumpre examinar a possibilidade de suspensão da exigibilidade dos créditos não tributários.

Daniel Alexandre Portilho Jardim¹⁶⁰ comenta, neste sentido, que inexistente previsão legal expressa para a suspensão da exigibilidade de créditos não tributários. Considerando o raciocínio já exposto quanto ao fato de a Lei de Execuções Fiscais não operar distinção para efeito de sua aplicação entre a dívida ativa de natureza tributária e não-tributária, o autor defende a aplicação da analogia como critério de integração legislativa, na hipótese. Conclui, de tal modo, ser a incidência do CTN¹⁶¹ “[...] plenamente justificável para que se estenda aos créditos não-tributários a possibilidade de suspensão da exigibilidade”.

Nesse passo, acrescenta o autor¹⁶²:

¹⁵⁸ Ibid.

¹⁵⁹ BRASIL, op. cit., nota 156.

¹⁶⁰ PORTILHO JARDIM, Daniel Alexandre. Suspensão da exigibilidade de créditos não-tributários decorrentes da imposição de multas administrativas. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/30556-32168-1-PB.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2017.

¹⁶¹ BRASIL, op. cit., nota 8.

¹⁶² Ibid.

Deveras, a aplicação do CTN à espécie dos créditos não-tributários já vem sendo feita pelos tribunais brasileiros, no que se refere, por exemplo, às questões envolvendo prescrição e decadência. O Superior Tribunal de Justiça, inclusive, consagrou tal entendimento em recente decisão, ao afirmar que “Inexistindo regra específica (...) [tratava-se da prescrição de crédito não-tributário] deverá o operador jurídico valer-se da analogia e dos princípios gerais do direito”. Sabe-se, ademais, que onde houver a mesma razão há de ser aplicado o mesmo direito (*ubi eadem est ratio, ibi idem jus*).

Menciona, ainda, o entendimento de Hely Lopes Meirelles¹⁶³ quanto ao adequado emprego da analogia no Direito Público:

A analogia admissível no campo do Direito Público é a que permite aplicar o texto da norma administrativa à espécie não prevista, mas compreendida no seu espírito; a interpretação extensiva, que negamos possa ser aplicada ao Direito Administrativo, é a que estende um entendimento do Direito Privado, não expresso no texto administrativo, nem compreendido no seu espírito, criando norma administrativa nova.

Quanto ao instituto da suspensão da exigibilidade, vale dizer ainda, conforme lição de Luciano Amaro¹⁶⁴, que o que se suspende é o dever de cumprir a obrigação, seja pela prorrogação do prazo, ou em decorrência da instauração de litígio administrativo em que se discuta a validade da obrigação. Em ambos os casos, a administração fica impedida da prática de atos para exigência da obrigação. Confira-se a esse respeito:

O que se suspende, portanto, é o dever de cumprir a obrigação tributária, ou porque o prazo para pagamento foi prorrogado ou porque um litígio se esteja instaurando sobre a legitimidade da obrigação, e esse litígio seja acompanhado de alguma medida que impede a prática de atos do sujeito ativo no sentido de exigir o cumprimento da obrigação. Presente uma causa de suspensão da exigibilidade do crédito tributário, fica, portanto, o sujeito ativo impedido de exercitar atos de cobrança. Deve ele aguardar que cesse a eficácia da causa suspensiva; aí diferentes situações poderão ocorrer: a) o pagamento pelo sujeito passivo, extinguindo a obrigação tributária; b) o restabelecimento da exigibilidade, caso o sujeito passivo não efetue o pagamento, exigibilidade essa que dependerá da consecução do lançamento, se este ainda não tiver sido efetuado; c) o advento de causa legal de extinção da pretensão fiscal (por exemplo, decisão que declara a inexistência da obrigação tributária; conversão de depósito em renda etc.).

Levando-se em conta o fato de que todas as causas que norteiam a suspensão da exigibilidade do crédito tributário são aplicáveis aos de ordem não tributária, sustenta-se a incidência do rol constante do art. 151 do CTN¹⁶⁵ às importâncias ora examinadas. São elas: o advento de moratória que prorroga o prazo para pagamento do tributo ou penalidade; a

¹⁶³ MEIRELLES apud PORTILHO JARDIM, op. cit., nota 160.

¹⁶⁴ AMARO, Luciano. *Direito tributário brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 404.

¹⁶⁵ BRASIL, op. cit., nota 8.

concessão de parcelamento ao devedor; a interposição de recurso administrativo não definitivamente julgado pela Administração, o que torna discutível a existência do crédito e, ainda, o proferimento de decisão judicial que conceda medida cautelar.

O beneficiário faz jus, desta forma, a ser considerado em situação regular perante a Administração Pública no mínimo até que cesse a condição que lhe permitiu obter a suspensão da exigibilidade¹⁶⁶.

2.3. A Inscrição em Dívida Ativa dos Créditos Não Tributários

Acertada a relação jurídica obrigacional entre Fazenda Pública credora e o administrado devedor e constituído definitivamente o crédito fiscal de natureza não tributária nos moldes acima estudados, torna-se possível, em princípio, a sua inscrição em dívida ativa, o que se extrai da redação do art. 39, § 1º da Lei nº 4.320/64¹⁶⁷. Esse, por sua vez, é o ato que irá consubstanciar o crédito em um título executivo extrajudicial, isto é, a certidão de dívida ativa, com previsão no art. 784, IV do Código de Processo Civil de 2015¹⁶⁸, a permitir a cobrança judicial por meio da ação de execução fiscal, consoante disposições da Lei nº 6.830/80¹⁶⁹. Esclarece Lázaro Reis Pinheiro Silva¹⁷⁰ acerca de tal sistemática:

Como todo e qualquer mecanismo de execução forçada, a execução fiscal precisa estar lastreada em instrumento jurídico representativo de obrigação líquida, certa e exigível, capaz de legitimar a prática de atos constritivos pelo Estado-Juiz, consistentes na invasão do patrimônio do executado para garantir a satisfação do crédito exigido pelo exequente.

Destaca-se quanto ao tema julgado do Colendo STJ, em que se distingue a constituição de crédito não tributário da correspondente inscrição em dívida ativa. Isso porque tal etapa do processo de cobrança *lato sensu*, caracterizada por um ato administrativo de controle de legalidade, envolve necessariamente a existência de dívida certa, líquida e exigível, com definitividade. Transcreve-se abaixo trecho bastante elucidativo neste sentido:

¹⁶⁶ PORTILHO JARDIM, op. cit., nota 160.

¹⁶⁷ BRASIL, op. cit., nota 6.

¹⁶⁸ BRASIL. *Lei nº 13.105*, de 16 de Março de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm>. Acesso em: 09 out. 2017.

¹⁶⁹ BRASIL, op. cit., nota 49.

¹⁷⁰ SILVA apud LIMA, Rodrigo Medeiros (Org.). *Execução Fiscal: teoria, prática e atuação fazendária*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 111-154.

Não há que se confundir constituição de crédito com inscrição da dívida. É que a forma de apuração do crédito não tributário fica adstrita à lei administrativa cabível à hipótese, sendo que, caso seja satisfeito pelo devedor quando notificado para o pagamento, sequer chega a ser inscrito em dívida ativa.

Não obstante, a inscrição em dívida ativa, que pressupõe ato administrativo de controle de legalidade, pressupõe dívida já apurada e notificada ao devedor, que não a paga no prazo, estando em aberto. Logo, a multa de mora e as penalidades impostas em razão da falta de pagamento do crédito não tributário, no modo e tempo devidos, acrescem ao crédito e passam a fazer parte de sua composição¹⁷¹.

No referido julgado, a Corte fixou a sua jurisprudência, a partir da análise sistemática do artigo 2º, § 2º, da Lei de Execuções Fiscais¹⁷² e do art. 39, § 4º, da Lei nº 4.320/64¹⁷³, no sentido de que, com o ato de inscrição em dívida ativa, as penalidades decorrentes do inadimplemento acrescem ao crédito e passam a fazer parte de sua composição. Concluiu, portanto, pela validade da incidência de multa de mora no momento de cobrança judicial de dívida não tributária de natureza punitiva.

A propósito dos elementos que devem constar do Termo de Inscrição em Dívida Ativa, cabe mencionar art. 2º, § 5º da Lei nº 6.830/80¹⁷⁴. Dentre eles, se encontram: a origem, a natureza do débito e o fundamento legal ou contratual, a quantia devida, o nome do devedor e o número do processo administrativo ou do auto de infração. Tais elementos, embora correspondam em geral ao que foi apurado no procedimento para lançamento do crédito, são novamente verificados no ato de controle administrativo da legalidade.

Quanto à possibilidade de inscrição dos créditos originários de obrigações não tributárias, a regra geral encontra-se prevista nas Leis nº 4.320/64¹⁷⁵ e 6.830/80¹⁷⁶, as quais dispõem acerca da incidência a todos os entes políticos da federação, consistindo, destarte, em normas de âmbito nacional.

Enquanto a primeira, que trata das finanças públicas, traz no art. 39, § 2º a definição de dívida ativa não tributária, da qual já se tratou em momento anterior do presente trabalho, a segunda, que dispõe quanto à cobrança judicial da dívida ativa da fazenda pública, prevê expressamente, em seu art. 2º, que constitui Dívida Ativa da Fazenda Pública aquela definida

¹⁷¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp nº 1.411.979-RS*. Relator: Min Herman Benjamin. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/componente=ATC&sequencial=48055590&num_registro=201303438685&data=20150805&tipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 25 set. 2017.

¹⁷² BRASIL, op. cit., nota 49.

¹⁷³ BRASIL, op. cit., nota 6.

¹⁷⁴ BRASIL, op. cit., nota 49.

¹⁷⁵ BRASIL, op. cit., nota 6.

¹⁷⁶ BRASIL, op. cit., nota 49.

na Lei nº 4.320/64¹⁷⁷ como tributária ou não tributária. O § 1º do dispositivo em comento acrescenta que será considerado Dívida Ativa da Fazenda Pública qualquer valor cuja cobrança seja atribuída por lei aos entes federativos e às respectivas autarquias e o § 2º reitera que essa compreende tanto a dívida tributária como a não tributária, abrangendo consectários legais e demais encargos previstos em lei ou em contrato.

Destaca-se, no entanto, que, a despeito de ser o conceito de Dívida Ativa da Fazenda Pública consideravelmente amplo, sem que exista um rol taxativo dos créditos que a compõem, e da previsão legal quanto à inscrição de créditos não tributários, o entendimento pacificado pela 1ª Seção do STJ e também adotado por abalizada doutrina, é no sentido de que nem todo crédito da Fazenda Pública pode ser inscrito em dívida ativa, pelos motivos que se passa a expor.

René Bergmann Ávila, Ingrid Schroeder Sliwka e Leandro Paulsen¹⁷⁸ apontam, neste sentido, que o conceito do § 1º do art. 39 da Lei nº 4.320/64¹⁷⁹ encontra limites, ao referir-se a “valores cuja cobrança possa ser atribuída por lei”. Concluem, deste modo, que:

[...] nem todo crédito da Fazenda Pública pode ser inscrito em dívida ativa. Apenas aquele decorrente do poder de império, exercido na modalidade de poder de polícia ou de outra atividade legalmente conferida à autoridade de direito público, enquanto atividade típica e própria da entidade de direito público, ainda que outros créditos possam ser considerados no conceito amplo de receita pública. Estão excluídos do conceito, por exemplo, os créditos decorrentes de dano ao patrimônio da pessoa jurídica de direito público ou os créditos cedidos por outros entes que hajam sido originários de atos ou contratos privados.

Sobre o tema, manifestou-se também o Colendo STJ, em julgado proferido sob a sistemática dos recursos repetitivos, quanto à impossibilidade de inscrição em dívida ativa dos valores relativos a benefício previdenciário pago indevidamente pelo INSS, ao fundamento de que, no caso de danos causados por particulares sem qualquer relação jurídica prévia com a administração pública, a ação executiva fiscal não seria a forma de cobrança adequada, diante da inexistência de lei expressa neste sentido.

Asseverou a Corte, em tal ocasião, que a formação de um título executivo extrajudicial de modo unilateral pela administração, isto é, a despeito da existência de ação condenatória, nas relações de direito público e privado em que não houvesse fundamento

¹⁷⁷ BRASIL, op. cit., nota 6.

¹⁷⁸ ÁVILA; SLIWKA; PAULSEN, op. cit., p. 212-213.

¹⁷⁹ Ibid.

legal ou contratual prévio, traria como consequência um estado de insegurança jurídica. Registra-se, por oportuno, trecho da fundamentação adotada no voto condutor:

[...] as hipóteses citadas para o servidor público em muito diferem da inscrição em dívida ativa de pessoa que, sem qualquer relação jurídica prévia com a administração pública, lhe causa dano, v.g. acidente de veículo ou outros ilícitos extracontratuais de natureza civil para os quais a lei não expressamente reserva o rito da inscrição em dívida ativa. Essas hipóteses de inscrição foram rechaçadas pela jurisprudência do STJ (...) devendo o ente público procurar as vias judiciais para obter a reparação mediante ação condenatória.

Pensar de modo diferente significaria abolir a existência da ação condenatória para os entes públicos e permitir-lhes a formação unilateral do título executivo, sem fundamento legal ou contratual prévio, em todas as relações de direito público e privado de que participem, o que gera enorme insegurança jurídica¹⁸⁰.

Imperioso destacar, todavia, a recente alteração legislativa promovida pela Lei nº 13.494/2017¹⁸¹, a qual acrescentou o § 3º ao art. 115 na Lei nº 8.213/91¹⁸², prevendo expressamente a possibilidade de inscrição em dívida ativa do valor correspondente a benefício previdenciário ou assistencial indevidamente recebido e não devolvido ao INSS. De tal modo, o mencionado entendimento do STJ se encontra atualmente superado por força de lei. Ressalta-se, por fim, que somente são passíveis de inscrição em dívida ativa os créditos constituídos a partir da vigência da MP nº 780/2017¹⁸³, convertida na Lei 13.494/2017¹⁸⁴.

Ainda no sentido da impossibilidade de inscrição em dívida ativa, a Corte se manifestou nos seguintes casos: REsp nº 362.160-RS¹⁸⁵, em que se tratava de indenização devida ao Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER por dano causado ao seu patrimônio e REsp nº 800.405-SC¹⁸⁶, o qual versava sobre créditos decorrentes de ilícitos

¹⁸⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 1.350.804-PR*. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=27143935&num_registro=201201852531&data=20130628&tipo=91&formato=PDF>. Acesso em 12 set. 2017.

¹⁸¹ BRASIL. *Lei nº 13.494*, de 24 de outubro de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13494.htm>. Acesso em: 12 nov. 2017.

¹⁸² BRASIL. *Lei nº 8.213*, de 24 de Julho de 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213cons.htm>. Acesso em: 12 nov. 2017.

¹⁸³ BRASIL. *Medida Provisória nº 780*, de 19 de maio de 2017. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=0603ACA62E2E2DE3DD4F6E7CDB7ED05F.proposicoesWebExterno2?codteor=1561399&filename=MPV+780/2017>. Acesso em 12 nov. 2017.

¹⁸⁴ BRASIL, op. cit, nota 183.

¹⁸⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 362.160-RS*. Relator: Ministro José Delgado. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=IMGD&sequencial=96623&num_registro=200101415270&data=20020318&formato=PDF>. Acesso em 10 out. 2017.

¹⁸⁶ Transcreve-se a ementa da decisão: PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. EXECUÇÃO FISCAL. CDA. NULIDADE. REQUISITOS. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7 DO STJ. INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA DE SUPOSTO CRÉDITO ORIUNDO DE ILÍCITO CIVIL EXTRA CONTRATUAL APURADO ADMINISTRATIVAMENTE. IMPOSSIBILIDADE. 1. A inscrição em dívida ativa não é forma de cobrança adequada para os créditos

contratuais, com ressalva dos praticados por servidores públicos, situação em que haveria uma relação jurídica preexistente entre a Administração e o causador do dano. Entendeu o Tribunal, ainda, no julgamento do Ms nº 4.950-DF¹⁸⁷ que a cobrança de multa decorrente de ocupação irregular de imóvel funcional somente seria admitida após o reconhecimento judicial, com trânsito em julgado, da irregularidade.

Vale registrar as razões adotadas no primeiro julgado mencionado, de que a utilização da via executiva fiscal sem previsão legal expressa dependeria da existência de um crédito de natureza tributária, ou oriundo de um contrato administrativo típico, regido por normas de direito público¹⁸⁸.

A inscrição em dívida ativa de um ato administrativo que reconhece o dever de indenização de um particular ao erário dependeria, desta forma, de norma autorizadora prévia. Isso em razão da vinculação, de forma estrita, do ato administrativo ao princípio da legalidade; leia-se: legalidade enquanto conformidade à lei para a Administração Pública¹⁸⁹. Senão veja-se trecho da decisão mencionada:

provenientes exclusivamente de ilícitos civis extracontratuais que não tenham sido previamente apurados pela via judicial. Isto porque, em tais casos, não há certeza da existência de uma relação jurídica que vai ensejar o crédito, não havendo ainda débito decorrente de obrigação vencida e prevista em lei, regulamento ou contrato. Precedentes: REsp. Nº 441.099 - RS, Primeira Turma, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, julgado em 07 de outubro de 2003; REsp. Nº 362.160 - RS, Rel. Min. José Delgado, julgado em 05 de fevereiro de 2002. 2. Afirmção que não agride os valores decorrentes de casos de ilícitos administrativos cometidos por servidores públicos como o alcance, a reposição e a indenização, posto que sua inscrição em dívida ativa se submete a disciplina legal específica, com processo administrativo prévio, e nesses casos há uma relação jurídica entre o causador do dano e a administração pública (condição de servidor ou funcionário público) que preexiste ao próprio dano causado. 3. Hipótese em que a certidão de inscrição em dívida ativa trouxe como fundamento legal exclusivamente os arts. 159 e 1.518, do Código Civil de 1916 (art. 186, art. 927 e art. 942, do atual Código Civil), que tratam da reparação de danos por atos ilícitos civis extracontratuais, deixando de apontar os dispositivos normativos referentes ao alcance, à reposição ou à indenização. 4. Necessidade de análise dos requisitos da CDA - reexame do conjunto fático e probatório - o que chama a incidência do enunciado n. 7 da Súmula do STJ: "A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial". Precedentes: EDcl no AgRg no REsp 663703, 1ª Turma, DJ 13/06/2005, p. 185; REsp 430413, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJ 13/12/2004, p. 279. 5. Agravo regimental não-provido. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *AgRg no Recurso Especial nº 800.405-SC*. Rel. Min. Mauro Campbell Marques. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=4628476&num_registro=200501968075&data=20110426&tipo=91&formato=PDF>. Acesso em: 10 out. 2017.

¹⁸⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *MS nº 4.950-DF*. Relatora: Min. Nancy Andrighi. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/ita/documento/mediado/?num_registro=199700018105&dt_publicacao=12-062000&cod_tipo_documento=>> Acesso em: 10 out. 2017.

¹⁸⁸ Registra-se, ainda, o entendimento consolidado do STJ quanto à dispensabilidade de inscrição de decisões condenatórias proferidas pelo Tribunal de Contas da União, por já ostentarem natureza de título executivo extrajudicial. Neste sentido: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 1.390.993-RJ*. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=30893234&num_registro=201302095242&data=20130917&tipo=91&formato=PDF>. Acesso em: 10 out. 2017.

¹⁸⁹ Cumpre mencionar a existência de discussão quanto à possibilidade de realização de desconto em folha após mera cientificação do servidor, com base no art. 46 da Lei nº 8.112/90, independentemente da anuência desse. A despeito de orientação formalizada inclusive em pareceres da Advocacia Geral da União em sentido favorável,

Em verdade, o presente feito traduz verdadeiro desvirtuamento da execução fiscal. Ora, o DNER pretende ressarcir-se - via inscrição em dívida ativa - de danos causados ao seu patrimônio em virtude de acidente automobilístico envolvendo o veículo do executado (fl. 03). Segundo dá conta a inicial, os danos foram apurados em Processo Administrativo (fl. 03). Como bem noticia a melhor doutrina, "recentes decisões do STJ afirmam que o rito e os privilégios da Lei nº 6.830/80 só cabem nos casos em que a dívida ativa tiver natureza tributária (crédito que goza de proteção especial - arts. 183 a 193 do CTN) ou decorra de um ato ou de um contrato administrativo típico" (Manoel Álvares e outros, Lei de execução fiscal comentada e anotada, São Paulo: Editora RT, 1997, pág. 27). Certamente, não se está, nestes autos, diante de um crédito de natureza tributária ou oriundo de um contrato administrativo. Restaria a hipótese de se tratar de um ato administrativo capaz de ensejar a inscrição em dívida ativa. Como é pacífico na doutrina e na jurisprudência pátrias, o ato administrativo vincula-se, estritamente, ao princípio da legalidade. Na dicção de Charles Eisenmann (O direito administrativo e o princípio da legalidade, RDA nº 56), o corte do princípio da legalidade que vincula a Administração Pública (art. 37, caput, da CRFB/88 c/c art. 2º, caput, da Lei nº 9.784, de 31.01.99 - legalidade "conformidade") é muito mais estrito que aquele que vincula os particulares (art. 5º, II, da CRFB/88 - legalidade "compatibilidade"). Em outras

nos casos de reposição ao erário, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça vem se consolidando no sentido de que o desconto não seria possível de forma automática, mas tão somente em casos em que se verificasse autorização legislativa expressa neste sentido. A esse respeito confirmam-se os seguintes julgados das Cortes Superiores: Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 30.248-DF. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ag. Reg. em Mandado De Segurança nº 30.248-DF*. Relator: Ministro Roberto Barroso. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11916685>>. Acesso em: 21 out. 2017. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Ag no REsp nº 167.163-DF*. Relatora: Ministra Assusete Magalhães. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=42508155&num_registro=201200813559&data=20141203&tipo=0>. Acesso em: 21 out. 2017. Com base em tal premissa, conclui-se que tanto os créditos de reposição como os de indenização ao erário - decorrentes de responsabilidade civil, após a sua regular constituição, com a formalização de processo administrativo em que se oportunize os direitos ao contraditório e à ampla defesa, demandam a anuência - e não à mera cientificação - do administrado quanto à implementação do desconto em folha. Em caso negativo, impõe-se, desta feita, a cobrança pela via judicial adequada em cada caso, qual seja: a da execução fiscal, na hipótese dos créditos de reposição, por decorrência de expressa autorização legal para tanto, e a da ação ordinária de cobrança, nos casos de indenização. Frisa-se, por fim, a existência de julgados proferidos por Tribunais Regionais Federais no sentido da dispensa da anuência do servidor para efetivação do desconto. *In verbis*: "DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. REMESSA NECESSÁRIA. AÇÃO ORDINÁRIA. SERVIDOR PÚBLICO. PAGAMENTO INDEVIDO. EQUÍVOCO NA INTERPRETAÇÃO DA LEI. INEXISTÊNCIA. ERRO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. POSSIBILIDADE. 1. A sentença determinou que a União se abstinhasse de descontar dos vencimentos de servidora do Ministério da Saúde, para reposição ao erário, valores recebidos a título de GDPST quando esteve cedida ao TRT da 17ª Região, convencido o Juízo da boa-fé e do caráter alimentar dos valores recebidos por erro da Administração, que deve, ainda, restituir os valores já eventualmente descontados corrigidos, e com juros de mora, nos termos do art. 1º-F da Lei 9494 /97. 2. É possível a repetição de parcelas indevidamente pagas pelo Estado, quando ausentes qualquer um dos seguintes requisitos: (i) boa-fé do servidor; (ii) influência ou interferência do servidor para a concessão da vantagem impugnada; (iii) inexistência de dúvida plausível sobre a interpretação, validade ou incidência da norma infringida, na edição do ato que autorizou o pagamento da vantagem impugnada; (iv) interpretação não razoável da lei pela Administração. Precedentes. 3. Os requisitos não são preenchidos se houve simples erro no pagamento, efetuado contra legem, sem controvérsias interpretativas no seio da Administração, ensejando a devolução ao erário, pena de enriquecimento ilícito. Força do art. 5º-B da Lei nº 11.355 /06, somente servidores ativos lotados e em exercício nas atividades próprias dos Ministérios da Previdência, Saúde e Trabalho, ou na Funasa, têm direito à percepção da GDPST. 4. Para fins de ressarcimento ao erário, a Lei nº 8.112 /90, art. 46, exige apenas a prévia comunicação dos descontos em folha, prescindindo da aquiescência do servidor ou de prévio procedimento administrativo. Precedente. 5. Apelação e remessa necessária providas".

palavras, enquanto o particular pode fazer tudo o que a lei não proíba (compatibilidade à lei), a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite (legalidade enquanto conformidade à lei). E não há qualquer previsão legal para que o DNER proceda à inscrição em dívida ativa como fez in casu. Assim, é forçoso reconhecer que a via eleita pelo DNER para se ressarcir é completamente descabida. A par disso, a CDA que instrui a inicial é nula por ausente o requisito do art. 2º, § 5º, III, da Lei nº 6.830/80. Não há, em seu corpo, o fundamento legal ou contratual da dívida. Ainda que este Juízo tenha como cabível a cobrança de indenização como dívida ativa não-tributária, tem que deva haver previsão legal expressa em tal sentido, a teor do que dispõe o art. 585, VI, do CPC [...].

Não é diverso o entendimento que prevalece em âmbito administrativo, na Advocacia Geral da União. Traz-se, destarte, como modo de elucidar a questão, a conclusão exposta no Parecer nº 1/2009/AGU/PGF/CGCOB/DIGEVAT¹⁹⁰, em que se afirma que o crédito público de indenização ao erário deve ser exigido mediante ação ordinária de cobrança, via adequada à obtenção de um título executivo, afastada em tal hipótese a formação unilateral por meio de inscrição em dívida ativa. Veja-se nessa esteira:

[...] Tratando-se de responsabilidade civil, a Administração Pública deve proceder à apuração do dano, sob os auspícios do contraditório e da ampla defesa, e, em se concluindo pela responsabilização do servidor, a ele será facultada a utilização do desconto em folha de pagamento do valor correspondente à indenização. Havendo concordância formal do servidor, a consignação será efetivada, segundo os procedimentos usuais aplicáveis, inclusive os alusivos à limitação percentual e parcelamento. Não aquiescendo o servidor com a consignação, a questão será remetida ao processo cognitivo judicial, mediante ação ordinária de cobrança, com aproveitamento, no que couber, dos documentos que instruíram o processo administrativo, afastada, nessa hipótese, a inscrição em dívida ativa e a subsequente execução fiscal.

Com relação ao entendimento adotado pela Procuradoria da Fazenda Nacional, o Parecer nº 347/2014/PGFN/CJU/COJPN¹⁹¹ acompanhou, do mesmo modo, a orientação de que a inscrição de crédito relacionado a uma obrigação de ressarcimento ao erário somente seria cabível na hipótese de existência de autorização expressa em lei. Assim, não havendo permissivo legal, concluiu que a cobrança judicial deveria ser realizada mediante o ajuizamento da correspondente ação de conhecimento, a constituir um título executivo judicial.

A situação fática que deu origem ao referido ato opinativo versava sobre débito de estagiário desligado do órgão público em que exercia as suas atividades. A Procuradoria da

¹⁹⁰ BRASIL, op. cit., nota 82.

¹⁹¹ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Nota Informativa nº 2606/2016-MP*. Disponível em: <https://conlegis.planejamento.gov.br/conlegis/pesquisaTextual/atoNormativoDetalhesPub.htm?id=12720>>. Acesso em: 12 set. 2017.

Fazenda concluiu, na ocasião, que não se tratava de causa fiscal, nem de crédito passível de inscrição em dívida ativa, por ausência de previsão legal para tanto. O ajuizamento da ação de conhecimento, com vistas à formação do correspondente título executivo judicial, competiria dessa forma à Procuradoria não fazendária do respectivo ente federativo – no caso examinado, à Procuradoria da União.

Em sentido diverso, no entanto, menciona-se o entendimento em sede doutrinária e constante de julgados do próprio STJ quanto à possibilidade de inscrição de créditos fiscais de maneira geral, ante a ausência de distinção pelo § 1º do art. 39 da Lei nº 4.320/64¹⁹². Apresenta-se, neste sentido, a lição de Lázaro Reis Pinheiro da Silva¹⁹³:

Nessa toada, a despeito do entendimento pacificado pela 1ª Seção do STJ acerca da matéria, também adotado por autorizada doutrina, entendemos possível concluir que, tendo sido providenciada a devida apuração do crédito pela Fazenda Pública mediante a observância dos direitos do administrado à ampla defesa e ao contraditório, após o devido processo administrativo regularmente instaurado e conduzido, culminando com a inserção em registro próprio, não há porque inadmitir a inclusão do crédito no conceito de dívida ativa se o art. 39, § 2º, da Lei nº 4.320/64 não fez qualquer distinção. Exatamente por isso, reputamos acertada a decisão do STJ, que admitiu executivo fiscal manejado pela União para a recuperação de créditos a ela cedidos por instituição financeira¹⁹⁴.

Na mesma direção, asseverou a Ministra Eliana Calmon, por ocasião do julgamento do REsp nº 1.039.243-RS¹⁹⁵, que a titularidade pública do crédito seria suficiente para autorizar a utilização da via da execução fiscal, não cabendo ao intérprete restringir o alcance da norma de execução fiscal, a qual inclui no conceito de dívida ativa, de modo genérico, qualquer valor cuja cobrança seja atribuída por lei, cujo trecho pertinente é a seguir transcrito:

Não desconheço a linha doutrinária e jurisprudencial já antiga que pretende excluir do alcance da execução fiscal os créditos não decorrentes do exercício do poder de império da administração ou oriundos de atos típicos da pessoa política (PAUSEN, ÁVILA E SLIWKA, *Direito Processual Tributário*. 5ª. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 165), mas onde a lei não restringe não cumpre ao intérprete restringi-la, e esta fala em qualquer valor, cuja cobrança seja atribuída por lei, o que me leva a defender que é a titularidade do crédito que autoriza a cobrança via execução fiscal.

¹⁹² BRASIL, op. cit., nota 6.

¹⁹³ SILVA, op. cit., p. 111-154.

¹⁹⁴ Ibid, p. 108-109.

¹⁹⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp nº 1.039.243-RS*. Relatora: Ministra Eliana Calmon. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=4412571&num_registro=200800558685&data=20081216&tipo=51&formato=PDF>. Acesso em: 10 out. 2017.

O caso mencionado versava sobre crédito cedido por instituição financeira privada à União, tendo-se entendido no sentido de que a execução fiscal seria o instrumento de cobrança das entidades referidas no art. 1º da Lei nº 6.830/80¹⁹⁶, não importando a natureza pública ou privada dos créditos em si.

Também no sentido de se admitir a cobrança via execução fiscal de quaisquer créditos titularizados pela Fazenda Pública, cita-se o caso de crédito rural cedido à União, examinado por ocasião do REsp nº 1.132.468-RS¹⁹⁷.

A despeito da existência de posicionamentos em sentido contrário, verifica-se que a tendência que prevalece, tanto no âmbito do STJ como da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, é no sentido de que nem todo e qualquer crédito fazendário deve sujeitar-se à inscrição em dívida ativa¹⁹⁸. Exige-se, assim, nos termos da legalidade estrita aplicável à Administração Pública, a existência de dispositivo legal autorizador do ato. Trata-se de entendimento restritivo do conceito de Dívida Ativa não tributária.

Sob tal perspectiva, é possível afirmar que os créditos fiscais não tributários referentes a multas admitem, como regra, a inscrição em dívida ativa, por decorrerem diretamente do poder de polícia da administração. As receitas patrimoniais, por sua vez, encontram previsão legislativa expressa neste sentido no art. 201 do Decreto-Lei nº 9.760/46¹⁹⁹.

Quanto aos valores relacionados a reposições e indenizações ao erário, a inscrição poderá ou não ser cabível, a depender da existência de comando normativo autorizador. No que se refere a reposições devidas por servidores públicos federais, encontra-se tal previsão no art. 47, parágrafo único da Lei nº 8.112/90²⁰⁰. Os casos de reposições devidas por terceiros e de indenizações a entes públicos, por seu turno, demandariam, em princípio, o ajuizamento de ação de conhecimento para constituição do respectivo título judicial.

¹⁹⁶ BRASIL, op. cit., nota 49.

¹⁹⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp nº 1.132.468-RS*. Relatora: Ministra Eliana Calmon. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=7290513&num_registro=200900623746&data=20091218&tipo=51&formato=PDF>. Acesso em: 10 out. 2017.

¹⁹⁸ COELHO, Flavia. *O conceito de dívida ativa não tributária e o entendimento da PGFN*. Disponível em: <<https://blog.ebeji.com.br/o-conceito-de-divida-ativa-nao-tributario-e-o-entendimento-da-pgfn/>>. Acesso em: 12 set. 2017.

¹⁹⁹ BRASIL, op. cit., nota 58.

²⁰⁰ BRASIL, op. cit., nota 78.

3. O CASO DA PRESCRIÇÃO E DA DECADÊNCIA DOS CRÉDITOS NÃO TRIBUTÁRIOS

Passa-se neste momento ao exame da incidência dos institutos da decadência e da prescrição aos créditos não tributários. Pretende-se, a partir da lição clássica de Agnelo Amorim Filho, localizar tais categorias nas fases de constituição e cobrança dos créditos não tributários.

Serão vistas, dessa forma, as condições em que os conceitos se aplicam aos direitos ora estudados, isto é: em que momento incidem, quais os respectivos termos iniciais e, ainda, a que prazos efetivamente se submetem as diversas espécies detalhadas no capítulo inicial do trabalho. Tomando-se por base a sistemática de constituição dos créditos de natureza não tributária fixada no capítulo anterior, cabe averiguar neste tópico, portanto, a sua repercussão prática no que se refere à fluência de prazos de prescrição e decadência.

3.1. Decadência e da Prescrição no Direito Brasileiro: Panorama Geral. A Imprescindível Lição de Agnelo Amorim Filho

No ano de 1961, é publicado o célebre artigo de Agnelo Amorim Filho intitulado “Critério Científico para Distinguir a Prescrição da Decadência e para Identificar as Ações Imprescritíveis”²⁰¹. O texto, que investiga as duas principais espécies de efeitos do tempo sobre as relações jurídicas, curiosamente resiste à passagem desse, mantendo-se até os dias atuais como um dos principais referenciais teóricos quanto ao tema.

O autor perquire, de tal modo, um critério seguro, com base científica - não somente empírica -, a fundamentar a distinção entre os institutos de prescrição e decadência. Questiona, para tanto, as causas da diferenciação das figuras e não o efeito classicamente mencionado pela doutrina de extinção do direito de ação, no caso da prescrição, ou do direito material, no da decadência.

Toma como ponto de partida de sua análise, destarte, a classificação dos direitos desenvolvida por Chiovenda, o que permitiria chegar a um critério de diferenciação ideal, dotado de bases científicas. A partir da correlação entre os institutos examinados e a categorização de direitos subjetivos, divididos em direitos a uma prestação e direitos

²⁰¹ AMORIM FILHO, Agnelo. Critério científico para distinguir a prescrição da decadência e para identificar as ações imprescritíveis. Disponível em: <<http://www.direitocontemporaneo.com/wp-content/uploads/2014/02/prescricao-agnelo1.pdf>>. Acesso em 21 out. 2017.

potestativos, expõe as suas conclusões da seguinte forma: o instituto jurídico da prescrição se relaciona a direitos a uma prestação e, portanto, a ações condenatórias – e somente a elas. A decadência, de outro modo, corresponde a direitos potestativos e guarda relação com as ações constitutivas com prazo especial de exercício fixado em lei.

Os direitos potestativos, nessa esteira, correspondem ao poder conferido por lei a determinados sujeitos de influenciarem, a partir de uma declaração de vontade unilateral, a situação jurídica de terceiros. Associam-se, de tal maneira, a uma imposição do titular a outras pessoas, a despeito da vontade dessas. O estado de sujeição típico de tais direitos pode ser caracterizado, assim, como a situação daquele que, até mesmo contra a sua vontade, sofre uma alteração de sua situação jurídica, por força do exercício de um desses poderes.

Traçando-se um paralelo entre as conclusões expostas no texto clássico, mas ainda hoje imprescindível na análise do tema, e o modo de apuração e cobrança apresentado no capítulo anterior, podemos constatar que a constituição de crédito público não tributário, formalizado com a notificação do devedor, constitui verdadeiro poder da Fazenda em relação àquele que pratica determinado fato gerador previsto em lei e dá causa à cobrança.

Tal direito do poder público, ao alterar a situação jurídica do interessado, que passa formalmente ao estado de devedor e a responder com o seu patrimônio por um crédito que lhe pode ser exigido, configura, portanto, um direito potestativo do Estado. A previsão de tal procedimento se encontra, por sua vez, no art. 39, § 1º da Lei nº 4.320/64²⁰², o qual prevê a inscrição dos referidos créditos como dívida ativa, na forma da legislação própria, após apuração de sua liquidez e certeza. Extrai-se, ainda, das disposições do CTN²⁰³ quanto à constituição dos créditos tributários, constantes do artigo 142 e seguintes, aplicáveis analogicamente, no que couber, aos de natureza não tributária.

A constituição do crédito não tributário como um poder do Estado de exercer um direito potestativo, a impor um estado ao devedor, independentemente da vontade desse, justifica, nesse passo, a sua realização por meio de procedimento não dotado de contraditório prévio, a culminar no ato de lançamento. A pessoa que sofre a sujeição, nas palavras de Agnelo Amorim Filho²⁰⁴, pode no máximo, em algumas hipóteses, se opor a que o ato seja realizado de determinada forma. No caso em exame, a que o crédito seja lançado sem as devidas formalidades legais, como já examinado em momento anterior da presente pesquisa.

²⁰² BRASIL, op. cit, nota 6.

²⁰³ BRASIL, op. cit, nota 8.

²⁰⁴ AMORIM FILHO, op. cit., nota 201.

De tal raciocínio decorre que a constituição do crédito não tributário, por configurar um direito potestativo, não suscetível de violação, se submete a um prazo decadencial. O direito de exigir a importância, após a constituição definitiva dessa, por seu turno, se associa ao direito a uma prestação, sujeitando-se, assim, a um prazo prescricional. Com base em tal distinção, cabe averiguar o modo de exercício de tais pretensões no tema sob exame.

3.2. A Sistemática da Prescrição e da Decadência nos Créditos Não Tributários

A partir das noções conceituais introdutórias apresentadas no item anterior do trabalho, é possível afirmar que, em sede de obrigações não tributárias da Fazenda Pública, o instituto da decadência pode ser definido como a perda do direito potestativo que a administração possui para, por meio da autoridade competente, promover o lançamento e constituir o respectivo crédito. A prescrição, por sua vez, consiste na extinção do direito subjetivo a uma prestação pecuniária que não caracterize tributo, a ser exercido por meio da correspondente ação de cobrança²⁰⁵. Oportuno, nesse passo, o apontamento de Ricardo Alexandre²⁰⁶ quanto à distinção entre os institutos:

Utilizando um parâmetro mais técnico para diferenciar prescrição e decadência quanto à essência, pode-se afirmar que a prescrição extingue direitos a uma prestação (que podem ser violados pelo sujeito passivo), enquanto a decadência extingue direitos potestativos (invioláveis). Assim, o direito de lançar é potestativo, sendo sujeito à decadência; já o direito de receber o valor lançado é “direito a uma prestação”, estando a ação que o protege sujeita à prescrição.

A pretensão de cobrança estatal poderá ser exercida, por sua vez, de acordo com o já mencionado entendimento predominante em sede jurisprudencial, doutrinária e também no âmbito da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, pela via executiva fiscal - conforme os direitos de crédito decorram do poder de império Estatal, de contrato administrativo típico, ou possuam expressa autorização legal para inscrição em dívida ativa -, ou, nos demais casos, pela via ordinária.

²⁰⁵ Relevante mencionar que, a despeito de a prescrição relacionar-se, pela teoria civilista, à perda da pretensão de cobrança e a decadência à do direito material em si, em matéria tributária ambas as figuras produzem o efeito de extinguir o crédito, por decorrência da previsão expressa constante do art. 156, V do CTN. Quanto aos créditos não tributários cumpre destacar, todavia, que tal efeito legal não se aplica, razão pela qual o término do prazo prescricional extingue a pretensão de cobrança, mas não o direito material em si. De tal modo, com a ocorrência de prescrição de um crédito não tributário, a obrigação converte-se em natural e o pagamento, por consequência irrepitível, nos termos do art. 882 do Código Civil de 2002.

²⁰⁶ ALEXANDRE, op. cit., p. 535.

A partir dos conceitos apresentados, extrai-se a seguinte sistemática quanto ao momento em que incidem as figuras ora tratadas: o prazo decadencial flui até o momento do lançamento do crédito, aperfeiçoado com a notificação do sujeito passivo. Com esse fato, abre-se prazo para pagamento ou impugnação administrativa, o que impede, por sua vez, o início do prazo prescricional – por decorrência lógica da impossibilidade de cobrança. Instaurada a fase contenciosa, a administração encontra-se, do mesmo modo, impossibilitada de exercer a pretensão executória. É, assim, que o prazo prescricional somente poderá se iniciar com a constituição definitiva do crédito em sede administrativa e esgotamento do prazo para pagamento.

Traçando-se um paralelo com os créditos tributários, é possível afirmar que: “não havendo pagamento ou impugnação ou, em havendo esta, concluído o processo administrativo fiscal e ultrapassado o prazo para pagamento do crédito tributário sem que o mesmo tenha sido realizado, começa a fluir o prazo prescricional²⁰⁷”.

O termo inicial da contagem do prazo decadencial - isto é, para realização do lançamento - tem início, desse modo, com a ocorrência do fato gerador. Esse evento se verifica, no caso de penalidades não tributárias, com a prática da infração; no de receitas patrimoniais, com a possibilidade de constituição do crédito, a partir do conhecimento da União acerca das circunstâncias e dos fatos que caracterizam a hipótese de incidência, na forma do art. 47, § 1º da Lei nº 9.636/98²⁰⁸²⁰⁹; no de reposições ao erário, com o recebimento de valor indevido e, finalmente, no de indenizações, o ato causador do prejuízo à

²⁰⁷ ALEXANDRE, op. cit., p. 550.

²⁰⁸ BRASIL, op. cit., nota 156.

²⁰⁹ Observa-se que, nos termos do § 1º do art. 47 da Lei nº 9.636/98, a cobrança de créditos relativos a período anterior ao conhecimento pela União fica limitada a cinco anos. A respeito do tema, confira-se a seguinte ementa de julgado do Tribunal Regional Federal da 2ª Região: PEDIDO DE DECLARAÇÃO DE INEXIGIBILIDADE DE DÍVIDA REFERENTE AO PAGAMENTO DE LAUDÊMIO E MULTAS DE TRANSFERÊNCIA. INEXISTÊNCIA DE PRESCRIÇÃO/DECADÊNCIA. (...) 3. O laudêmio, como receita patrimonial, constitui-se em renda que a União tem o direito de receber, quando o ocupante ou o foreiro de imóvel localizado em sua propriedade, transfere onerosamente o direito de ocupação ou de foro a outrem. Destaque-se que a responsabilidade pelo pagamento do laudêmio nas transações onerosas é do alienante/transmitente/vendedor, nos termos do artigo 2º, I, do Decreto nº 95.760 de 1º/03/1988. 4. Não há que se falar em decurso de prazo decadencial ou prescricional, tendo em vista que o termo inicial do prazo para a constituição dos créditos devidos (laudêmio e multas de transferência) tem como data base o momento em que a União tomou conhecimento da alienação e não a data na qual foi consolidado o ato entre os particulares, aplicando-se a lei vigente ao tempo em que ocorreu o conhecimento, pela União, da transferência de propriedade. [...]. BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. *Apelação Cível nº 0101391-13.2015.4.02.5001*. Relatora: Ministra Salete Maria Polita Maccalóz. Disponível em: <http://www10.trf2.jus.br/consultas/?movimento=cache&q=cache:2H8RiLSVx5EJ:acordaos.trf2.jus.br/apolo/databucket/idx%3Fprocesso%3D201550011013915%26coddoc%3D386899%26datapublic%3D2016-03-11%26pagdj%3D454+&site=v2_jurisprudencia&client=v2_index&proxystylesheet=v2_index&lr=lang_pt&ie=UTF-8&output=xml_no_dtd&access=p&oe=UTF-8>. Acesso em: 15 out. 2017.

administração. O termo final ocorre, por sua vez, com a regular notificação do contribuinte acerca do ato de lançamento, momento em que a constituição do crédito passa a operar seus efeitos.

No que se refere à prescrição da cobrança judicial, o termo inicial se opera com a constituição definitiva do crédito, marcada pela impossibilidade de modificação administrativa do ato de lançamento por iniciativa do sujeito passivo. Tal situação ocorrerá, como visto anteriormente, com o decurso do prazo para pagamento ou impugnação do valor lançado; ou, ainda, com a conclusão do processo administrativo de julgamento – o que suspende o prazo prescricional, como consequência lógica da suspensão da exigibilidade²¹⁰, segundo entendimento predominante em sede doutrinária, a conferir:

[...] tem-se entendido que, em todos os casos em que a exigibilidade do crédito tributário está suspensa (CTN, art. 151), também estará suspenso o respectivo prazo prescricional. O raciocínio decorre do simples fato de que a prescrição não pode punir o credor que não age porque está legalmente impedido de fazê-lo. Ora, não se pode continuar a contagem de um prazo para que a Fazenda Pública tome uma providência que está legalmente proibida de tomar (promover ação de execução fiscal)²¹¹.

Quanto aos créditos não tributários que admitem a cobrança por meio da ação de execução fiscal, registra-se, ainda, o entendimento do STJ²¹² no sentido de que as causas suspensivas e interruptivas da prescrição preconizadas na Lei nº 6.830/80²¹³ se aplicam às execuções fiscais de créditos não tributários.

Destaca-se, nessa linha de pensamento, a disposição constante do art. 2º, § 3º da Lei nº 6.830/80²¹⁴, segundo a qual o ato de inscrição em dívida ativa suspende a prescrição, para todos os efeitos de direito, por cento e oitenta dias, ou até a distribuição da execução fiscal, se esta ocorrer antes de findo aquele prazo.

²¹⁰ Conforme já se apresentou em momento anterior do trabalho, é possível sustentar a aplicação analógica das causas suspensivas da exigibilidade previstas no art. 151 do CTN à sistemática de cobrança dos créditos não tributários.

²¹¹ ALEXANDRE, op. cit., p. 554.

²¹² Confira-se a este respeito a seguinte ementa: “TRIBUTÁRIO. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. EXECUÇÃO FISCAL. CRÉDITO NÃO TRIBUTÁRIO. PRESCRIÇÃO. INTERRUÇÃO. ART. 8º, § 2º, DA LEI 6.830/80. 1. Nas execuções fiscais de créditos não tributários, aplicam-se as causas suspensivas e interruptivas da prescrição preconizadas na Lei nº 6.830/80. 2. Embargos de divergência não providos”. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *EREsp nº 981.480-SP*, Relator: Min. Benedito Gonçalves. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=5579193&num_registro=200900668140&data=20090821&tipo=91&formato=PDF>. Acesso em: 13 out. 2017.

²¹³ BRASIL, op. cit., nota 49.

²¹⁴ *Ibid.*

Quanto a tal ponto frisa-se, ainda, a jurisprudência consolidada no âmbito do STJ²¹⁵ no sentido de tratar-se de causa de suspensão da prescrição aplicável exclusivamente aos créditos de natureza não tributária, por decorrência da reserva de lei complementar concernente à temática da prescrição tributária, o que se extrai da disposição constitucional do art. 146, III, “b”²¹⁶. A Lei de Execuções Fiscais, de natureza ordinária, não poderia, de tal forma, estipular para os créditos tributários uma causa suspensiva da exigibilidade não prevista no CTN²¹⁷. A Corte declarou, assim, a inconstitucionalidade parcial do dispositivo, sem redução de texto, para afirmar que preserva a sua validade e eficácia somente em relação a créditos não tributários objeto de execução fiscal.

Menciona-se, ademais, julgado do Tribunal Regional Federal da 2ª Região que reforça a aplicabilidade da disposição constante do art. 40 da Lei de Execuções Fiscais²¹⁸, quanto à prescrição intercorrente a créditos não tributários, revelando-se inaplicáveis, nesse particular, as disposições do art. 174 do Código Tributário Nacional^{219,220}.

²¹⁵ Confira-se a seguir trecho da ementa de Arguição de Inconstitucionalidade no Agravo de Instrumento n. 1.037.765-SP, publicada no informativo de jurisprudência STJ n. 465, em que a Corte declarou a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto quanto aos créditos tributários: (...) Explicou que a mesma orientação é adotada em relação ao art. 2º, § 3º, da LEF, o qual, pela mesma linha de argumentação, ou seja, de que lei ordinária não era apta a dispor sobre matéria de prescrição tributária, é aplicável apenas a inscrições de dívida ativa não tributária. Também apontou ser jurisprudência pacificada no STJ que tem respaldo em recentes precedentes do STF em casos análogos, segundo a qual, já no regime constitucional de 1967 (EC n. 1/1969), a prescrição e a decadência tributária eram matérias reservadas à lei complementar. Asseverou, ainda, que, justamente com base nesse entendimento, o STF julgou inconstitucional o parágrafo único do art. 5º do DL n. 1.569/1977, editado na vigência da referida EC, tratando de suspensão de prazo prescricional de créditos tributários (Súmula Vinculante n. 8-STF). Dessa forma, concluiu que as mesmas razões adotadas pelo STF para declarar a inconstitucionalidade do citado parágrafo único determinam a inconstitucionalidade, em relação aos créditos tributários, do § 2º do art. 8º da LEF (que cria hipótese de interrupção da prescrição), bem como do § 3º do art. 2º da mesma lei (no que se refere à hipótese de suspensão da prescrição). Ressaltou, por fim, que o reconhecimento da inconstitucionalidade deve ser parcial, sem redução de texto, visto que tais dispositivos preservam sua validade e eficácia em relação a créditos não tributários objeto de execução fiscal e, com isso, reafirmou a jurisprudência do STJ sobre a matéria. Ante o exposto, a Corte Especial, ao prosseguir o julgamento, acolheu, por maioria, o incidente para reconhecer a inconstitucionalidade parcial dos arts. 2º, § 3º, e 8º, § 2º, da Lei n. 6.830/1980, sem redução de texto. Os votos vencidos acolhiam o incidente de inconstitucionalidade em maior extensão. Precedentes citados do STF: RE 106.217-SP, DJ 12/9/1986; RE 556.664-RS, DJe 14/11/2008; RE 559.882-RS, DJe 14/11/2008; RE 560.626-RS, DJe 5/12/2008; do STJ: REsp 667.810-PR, DJ 5/10/2006; REsp 611.536-AL, DJ 14/7/2007; REsp 673.162-RJ, DJ 16/5/2005; AgRg no REsp 740.125-SP, DJ 29/8/2005; REsp 199.020-SP, DJ 16/5/2005; EREsp 36.855-SP, DJ 19/6/1995; REsp 721.467-SP, DJ 23/5/2005; EDcl no AgRg no REsp 250.723-RJ, DJ 21/3/2005; REsp 112.126-RS, DJ 4/4/2005, e AgRg nos EDcl no REsp 623.104-RJ, DJ 6/12/2004”. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *AI no Ag nº 1.037.765-SP*, Relator: Min. Teori Albino Zavascki. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisar&processo=1037765&operador=e&b=INFJ&thesaurus=JURIDICO>>. Acesso em: 13 out. 2017.

²¹⁶ BRASIL, op. cit., nota 22.

²¹⁷ BRASIL, op. cit., nota 8.

²¹⁸ BRASIL, op. cit., nota 49.

²¹⁹ BRASIL, op. cit., nota 8.

²²⁰ Confira-se o caso a seguir transcrito, que tratava de execução de multa administrativa: EXECUÇÃO FISCAL. MULTA ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. INAPLICABILIDADE DO ART. 174, DO

3.3. Prazos Aplicáveis às Diferentes Espécies Não Tributárias: Perspectiva Legal, Doutrinária e Jurisprudencial

Definida a sistemática da prescrição e da decadência na cobrança dos créditos não tributários, resta examinar, por fim, os prazos aplicáveis às suas diversas espécies. Parte-se, portanto, das leis específicas existentes acerca da matéria.

As penalidades decorrentes de infrações administrativas, aplicadas pela administração pública federal no exercício de seu poder de polícia, encontram previsão, neste sentido, na Lei nº 9.873/99²²¹. Estabelece o art. 1º-A, assim, que a ação de execução prescreve em cinco anos, contados do término regular de processo administrativo que constituiu definitivamente o crédito não tributário. O art. 2º-A do diploma normativo aponta, ainda, os casos de interrupção do prazo prescricional da ação executória.

Com relação à temática específica das multas por infração ambiental cumpre frisar, ainda, a existência do verbete nº 467 da Súmula de Jurisprudência do STJ²²², o qual consolidou o entendimento de que a pretensão executória da administração em tal caso prescreve em cinco anos, contados do término do processo administrativo.

Incluem-se ainda em tal disciplina as multas decorrentes de infrações à legislação trabalhista – o que engloba também as aplicadas por órgão fiscalizador em razão de não recolhimento de FGTS pelo empregador. Esse é o entendimento consolidado no âmbito do Tribunal Superior do Trabalho. Citam-se, de modo exemplificativo, o seguinte julgado quanto ao tema:

AGRAVO DE INSTRUMENTO - RECURSO DE REVISTA - EXECUÇÃO FISCAL - MULTA ADMINISTRATIVA - FGTS - PRESCRIÇÃO. O entendimento pacificado nesta Corte é no sentido de que a multa por infração às normas

CTN. CRÉDITO DE NATUREZA NÃO TRIBUTÁRIA. REGÊNCIA DA LEI 6.830/80, ART. 40. INDEMONSTRADAS AS ALEGAÇÕES DE DESPROPORCIONALIDADE DA SANÇÃO E DE VÍCIOS NA CDA. SENTENÇA MANTIDA. (...) 2) Inacolhível o pleito, no tocante à alegação de prescrição intercorrente, a qual é regida, in casu, pelo art. 40, da Lei 6.830/80, e não pelo art. 174, do Código Tributário Nacional, uma vez que o crédito fiscal perseguido possui natureza administrativa, e não tributária. Assim, o eventual aperfeiçoamento da prescrição intercorrente estaria adstrito à presença dos requisitos normativos previstos no sobredito art. 40, da LEF, circunstância indemonstrada, na espécie. Precedentes do STJ, v.g.: Primeira Seção, REsp 1115078/RS, Rel. Min. Castro Meira DJe 06.04.2010; Primeira Seção, EREsp 657.536/RJ, Rel. Min. Eliana Calmon, DJe 07.04.2008. BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. *Apelação Cível nº 0041107-30.2015.4.02.5101*. Relator: Poul Erik Dyrland. Disponível em: <http://portal.trf2.jus.br/portal/consulta/mostrar_quivo.asp?MsgID=A0EA26A6C65347DB8F6E27C705A7533A&timeIni=41508,33&P1=713713&P2=33&P3=&NPI=170&NPT=170&TI=1&NV=324779&MAR=S>. Acesso em: 15 out. 2017.

²²¹ BRASIL. Lei nº 9.873, de 23 de Novembro de 1999. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9873.htm>. Acesso em: 15 out. 2017.

²²² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Enunciado nº 467*. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/sumulas/doc.jsp?livre=@num=467>>. Acesso em: 15 out. 2017.

trabalhistas tem natureza eminentemente administrativa, o que enseja a aplicação dos artigos 1º do Decreto nº 20.910 /32 e 1º e 1º-A da Lei nº 9.873 /99, que dispõem que o prazo prescricional é de 5 (cinco) anos. Agravo de instrumento não provido²²³.

As multas penais, contudo, à luz da orientação firmada pelos Tribunais Superiores, embora possuam natureza de dívida de valor e sejam executadas pela Fazenda Pública²²⁴ desde o advento da Lei nº 9.268/96²²⁵, que deu nova redação ao art. 51 do Código Penal²²⁶, permanecem com seu caráter penal, sendo a prescrição da pretensão executória regida, nestes termos, pelas disposições penais. Prescrevem, assim, em dois anos, caso tenha sido a única pena aplicada; ou no mesmo prazo da pena privativa de liberdade, quando tenha sido cumulativamente aplicada, nos termos do art. 114, do Código Penal²²⁷. Nesse sentido, encontra-se a seguinte decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal²²⁸:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO CRIMINAL COM AGRAVO. PENAL. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA DOS FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA. SÚMULA 287 DO STF. ALEGAÇÃO DE PRESCRIÇÃO DA PENA DE MULTA. INOCORRÊNCIA. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. I – A recorrente deixou de atacar os fundamentos da decisão agravada, limitando-se a suscitar a ocorrência da prescrição da pena de multa. Inviável, portanto, o agravo regimental, a teor da Súmula 287 do STF. Precedentes. II – Nos termos do art. 114, I, do Código Penal, a pena de multa, quando for a única aplicada, prescreve em 2 anos. III – Entre a data de publicação da sentença, última causa interruptiva do prazo prescricional verificada na espécie (art. 117, IV, do CP), e os dias atuais não transcorreu tempo superior a 2 anos, não

²²³ BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. *AIRR nº 2362-44.2010.502.0001*. Relator: Ministro Valdir Florindo . Disponível em: <<http://aplicacao4.tst.jus.br/banjurcp/#/resultados/#resumo>>. Acesso em: 15 out. 2017.

²²⁴ Neste sentido, veja-se o teor do enunciado 521 da súmula de jurisprudência do STJ: “A legitimidade para a execução fiscal de multa pendente de pagamento imposta em sentença condenatória é exclusiva da Procuradoria da Fazenda Pública”.

²²⁵ BRASIL. *Lei nº 9.268*, de 1 de abril de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9268.htm>. Acesso em: 15 out. 2017.

²²⁶ BRASIL, op. cit., nota 53.

²²⁷ Ibid.

²²⁸ Não é distinto o entendimento do Superior Tribunal de Justiça nesse sentido. Confira-se: PENAL E PROCESSO PENAL. RECURSO ESPECIAL. NEGATIVA DE VIGÊNCIA AOS ARTS. 51 DO CP E 174 DO CTN. PRESCRIÇÃO DA PENA DE MULTA. DÍVIDA DE VALOR. CARÁTER PENAL. APLICAÇÃO DO ART. 114 DO CP. LAPSO DE 02 ANOS. RECURSO ESPECIAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. É firme nesta Corte o entendimento segundo o qual o advento da Lei 9.268/96, que alterou o artigo 51 do Código Penal, convertendo a pena de multa em dívida de valor, não lhe retirou o caráter penal, atribuído pela própria Constituição Federal (art. 5º, XLVI, c, CF). Precedentes. 2. A lei 9.268/96 alterou também o artigo 114 do Código Penal para determinar os lapsos prescricionais da pena de multa. Assim, aplicam-se as causas suspensivas da prescrição previstas na Lei 6.830/80 e as causas interruptivas disciplinadas no artigo 174 do Código Tributário Nacional. No entanto, o prazo prescricional continua sendo regido pelo Código Penal. 3. Recurso Especial a que se nega provimento. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp nº 1.111.584-RJ*. Relat ora: Ministra Maria Thereza de Assis Moura. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=5499196&num_registro=200602257417&data=20090908&tipo=91&formato=PDF>. Acesso em: 15 out. 2017.

havendo falar, portanto, em prescrição da penalidade de multa. IV – Agravo regimental improvido²²⁹.

Outro caso a ser apresentado, dada a existência de regramento específico quanto a decadência e prescrição, é o das receitas patrimoniais. Os prazos de tais verbas são estabelecidos, desta forma, pelas disposições da Lei nº 9.636/98²³⁰, a qual dispõe, em seu art. 47, que o crédito originado de receita patrimonial será submetido ao prazo decadencial de dez anos para sua constituição mediante lançamento e de cinco anos para sua exigência, contados do lançamento.

Fixa, ainda, no § 1º do mesmo dispositivo, o termo inicial do prazo de decadência de que trata o *caput*, qual seja: o instante em que o respectivo crédito poderia ser constituído, a partir do conhecimento, por iniciativa da União ou por solicitação do interessado, das circunstâncias e fatos que caracterizam a hipótese de incidência da receita patrimonial. Limita em cinco anos, por sua vez, a cobrança de créditos relativos a período anterior ao conhecimento pela União. O § 2º da norma dispõe, finalmente, que os créditos alcançados pela prescrição produzirão tão somente o efeito de contagem para fins de caducidade do aforamento, decorrente do não pagamento do foro por três anos consecutivos, ou quatro intercalados.

Quanto às espécies não tributárias em relação às quais não se encontra regulamentação específica, recorre-se ao entendimento firmado no âmbito do Colendo STJ, no sentido de que as normas de regência da prescrição serão definidas com base na relação que deu origem ao crédito em cobrança. No caso de créditos fundamentados em uma relação de direito público, a temática da prescrição será disciplinada, pois, não pelas disposições do Código Civil, mas por normas que regem os atos administrativos. Colaciona-se, abaixo, trecho de julgado representativo de tal orientação²³¹:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO FISCAL. MULTA DE ADMINISTRATIVA (SEGURANÇA). PRESCRIÇÃO. PRAZO QUINQUENAL. DECRETO 20.910/32. (RECURSO REPETITIVO - RESP 1.105.442-RJ). (...) 4. Outrossim, as prescrições administrativas em geral, quer das ações judiciais

²²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ag.Reg. no Recurso Extraordinário com Agravo nº 720.595-SP*. Relator : Min. Ricardo Lewandowski. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3838428>>. Acesso em: 15 out. 2017.

²³⁰ BRASIL, op. cit., nota 156.

²³¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *AgRg no Ag nº 1.303.811-SP*. Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201000768060&dt_publicacao=18/08/2010>. Acesso em: 15 out. 2017.

tipicamente administrativas, quer do processo administrativo, mercê do vetusto prazo do Decreto 20.910/32, obedecem à quinquenalidade, regra que não deve ser afastada in casu. 5. Destarte, esse foi o entendimento esposado na 2ª Turma, no REsp 623.023/RJ, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ 14.11.2005: "PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO - COBRANÇA DE MULTA PELO ESTADO - PRESCRIÇÃO - RELAÇÃO DE DIREITO PÚBLICO - CRÉDITO DE NATUREZA ADMINISTRATIVA - INAPLICABILIDADE DO CC E DO CTN - DECRETO 20.910/32 - PRINCÍPIO DA SIMETRIA. 1. Se a relação que deu origem ao crédito em cobrança tem assento no Direito Público, não tem aplicação a prescrição constante do Código Civil. 2. Uma vez que a exigência dos valores cobrados a título de multa tem nascedouro num vínculo de natureza administrativa, não representando, por isso, a exigência de crédito tributário, afasta-se do tratamento da matéria a disciplina jurídica do CTN. 3. Incidência, na espécie, do Decreto 20.910/32, porque à Administração Pública, na cobrança de seus créditos, deve-se impor a mesma restrição aplicada ao administrado no que se refere às dívidas passivas daquela. Aplicação do princípio da igualdade, corolário do princípio da simetria. 3. Recurso especial improvido." 6. Precedentes jurisprudenciais: REsp 444.646/RJ, Rel. Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, Segunda Turma, DJ 02.08.2006; REsp 539.187/SC, Rel. Min. DENISE ARRUDA, Primeira Turma, DJ 03.04.2006; REsp 751.832/SC, Rel. p/ Acórdão Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, DJ 20.03.2006; REsp 714.756/SP, Rel. Min. ELIANA CALMON, Segunda Turma, DJ 06.03.2006; REsp 436.960/SC, Rel. Min. CASTRO MEIRA, Segunda Turma, DJ 20.02.2006. 7. À luz da novel metodologia legal, publicado o julgamento do Recurso Especial nº 1.105.442/RJ, submetido ao regime previsto no artigo 543-C, do CPC, os demais recursos já distribuídos, fundados em idêntica controvérsia, deverão ser julgados pelo relator, nos termos do artigo 557, do CPC (artigo 5º, I, da Res. STJ 8/2008). 8. Agravo regimental desprovido.

Alinhado a tal entendimento, se encontra o Parecer CGCOB/DIGEVAT nº 003/2010²³², emitido pela Advocacia Geral da União acerca de decadência e prescrição dos créditos das autarquias e fundações públicas federais, a saber: "já foi mencionado que o critério mais seguro para o estabelecimento do prazo prescricional quando não há previsão legal é aquele que se vincula à natureza jurídica do crédito". Em outros termos, o regime prescricional se vincula ao regime jurídico público ou privado a que se vincula a contraprestação.

É importante observar que, com relação à prescrição dos atos administrativos de modo geral, o consenso estabelecido em sede doutrinária, jurisprudencial e no próprio âmbito da Fazenda Pública, é de que, diante da falta de previsão de prazo específico, a prescrição tributária e administrativa opera-se em cinco anos. A conclusão é extraída da existência de uma diversidade de normas que adotam prazos decadenciais e prescricionais quinquenais com relação a pretensões administrativas²³³.

²³² BRASIL, op. cit., nota 155.

²³³ RIZZARDO, Arnaldo; RIZZARDO FILHO, Arnaldo; RIZZARDO, Carine Ardissonne. *Prescrição e decadência*. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 315-316.

Aponta-se a título ilustrativo, nesse sentido, o artigo 54 da Lei nº 9.784/99²³⁴, o qual estabelece prazo para anulação de atos administrativos; o Decreto nº 20.910/32²³⁵, no que se refere às demandas em face da Fazenda Pública; o art. 142 da Lei nº 8.112/90²³⁶, quanto ao prazo para exercício da ação disciplinar contra servidores públicos; o art. 23 da Lei nº 8.429/92²³⁷, para aplicação de sanções por atos de improbidade administrativa, e, ainda, os artigos 173, 174 e 168, do CTN²³⁸, quanto à prescrição e a decadência em matéria tributária²³⁹.

Destaca-se, ademais, o argumento empregado pelo STJ com relação à necessidade de se garantir a isonomia nas relações entre a administração pública e os particulares. Isto é, se o administrado na cobrança de créditos face ao Estado se submete à prescrição quinquenal constante do Decreto 20.910/32²⁴⁰, à administração deveria ser conferido o mesmo prazo, como corolário dos princípios da simetria e da igualdade nas relações jurídicas. Frisou-se também a ausência de razoabilidade, critério norteador da atuação administrativa, em especial em campo sancionatório, em se conferir à Fazenda a possibilidade de exigir penalidades em prazo vintenário ou decenal, a depender do diploma privado vigente à época dos fatos.

É essa a lógica que orienta também julgados no sentido da prescrição de cobranças relacionadas a reposições ao erário, devidas por servidores públicos, no prazo quinquenal – nota-se aqui que o debate acerca da imprescritibilidade de tais pretensões, diante do comando constitucional previsto no art. 37, § 5º da Constituição Federal²⁴¹ será enfrentado no capítulo seguinte. Confira-se a seguir julgado do Tribunal Regional Federal da 4ª Região²⁴² a esse respeito:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. COMPETÊNCIA. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. OCORRÊNCIA. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. REPOSIÇÃO AO ERÁRIO. VALORES PAGOS POR FORÇA DE DECISÃO JUDICIAL TRANSITADA EM JULGADO. AÇÃO RESCISÓRIA. APELAÇÃO PROVIDA. 1. Compete à Justiça Federal processar e julgar o feito no qual se discute vantagem vindicada de natureza ou origem relacionada ao antigo vínculo celetista

²³⁴ BRASIL, op. cit., nota 99.

²³⁵ BRASIL. *Decreto nº 20.910*, de 6 de janeiro de 1932. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D20910.htm>. Acesso em: 15 out. 2017.

²³⁶ BRASIL, op. cit., nota 78.

²³⁷ BRASIL. *Lei nº 8.429*, de 2 de junho de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm>. Acesso em: 15 out. 2017.

²³⁸ BRASIL, op. cit., nota 8.

²³⁹ RIZZARDO, op. cit., p. 315-316.

²⁴⁰ BRASIL, op. cit., nota 235.

²⁴¹ BRASIL, op. cit., nota 22.

²⁴² BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. *AC nº 2693 MT 2004.36.00.002693-1*. Relator: Juiz Federal Francisco Hélio Camelo Ferreira. Disponível em: <<https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=200436000026931&secao=TRF1&pg=1&enviar=Pesquisar>>. Acesso em: 16 out. 2017.

do servidor, em sendo a parcela questionada relativa a momento posterior à inauguração da relação estatutária. 2. O Decreto n. 20.910 /32 deve ser a norma regente quanto à prescrição da pretensão que ora se analisa. Isso porque - em que pese o artigo 1º do referido decreto não fazer referência à dívida ativa daqueles entes públicos - por aplicação do princípio da igualdade, corolário do princípio da simetria, deve-se impor à Administração Pública a mesma restrição para a cobrança de seus créditos. Precedentes. 3. A Ação Rescisória (AR 2272/95), que resultou na procedência parcial do pedido reconhecendo o direito a 7/30 avos concernentes a URP de abril e maio/88, transitou em julgado em 27.09.1996 (fls. 27/32). D' outra parte, esta demanda - cujo objetivo é a reposição dos valores que teriam sido pagos em razão da sentença rescindida - foi ajuizada em 06.04.2004 (fl. 02), ou seja, a ação foi ajuizada após o prazo prescricional de 05 (cinco) anos. 4. Apelação da parte ré provida para reconhecer a prescrição da pretensão de reposição e extinguir o processo com julgamento do mérito.

Deve-se ressaltar, contudo, que, no que tange a reposições ao erário devidas por estagiários desligados, os prazos se submetem à disciplina civil ordinária, uma vez que a relação jurídica possui natureza contratual, não submetida ao regime jurídico administrativo. Aplicam-se, neste sentido, os prazos de prescrição e decadência constantes do Código Civil de 2002²⁴³ para as pretensões de ressarcimento de enriquecimento sem causa.

Aplicando a tese exposta aos créditos decorrentes de preços públicos exigidos por concessionárias de serviço público – cobrança de contraprestação de serviços de água e esgoto -, o STJ concluiu, todavia, que, por se tratar de relação contratual não regida por normas de direito público, o prazo prescricional deveria ser regido pelas disposições de direito privado constantes do Código Civil de 2002²⁴⁴.

Salienta-se, no entanto, com relação aos preços públicos, que, consoante orientação do STJ, não é a mera classificação como tal que induz a fixação do regime civil, mas sim a situação de restar ou não configurada uma relação jurídica de direito público. Assim sendo, somente deverá ser aplicado o regime prescricional privado nos casos em que o preço público possuir natureza civil. É o caso da remuneração da prestação de serviço de água e esgoto prestado por concessionária de serviço público, pessoa jurídica privada. Frisa-se, ademais, que em tal caso o valor a ser cobrado pela delegatária de serviço público sequer terá natureza de crédito fazendário, mas de crédito privado. Senão vejamos julgado da Corte nesta direção²⁴⁵:

²⁴³ BRASIL, op. cit., nota 63.

²⁴⁴ Ibid.

²⁴⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *ERESP n° 690.609-RS*. Relatora: Ministra Eliana Calmon. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=3598118&nu_m_registro=200600444316&data=20080407&tipo=51&formato=PDF>. Acesso em: 15 out. 2017.

TRIBUTÁRIO. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. CONTRAPRESTAÇÃO COBRADA PELO SERVIÇO PÚBLICO DE ÁGUA E ESGOTO. NATUREZA JURÍDICA DE TARIFA. PRECEDENTES DO STJ E DO STF. 1. Este Tribunal Superior, encampando entendimento sedimentado no Pretório Excelso, firmou posição no sentido de que a contraprestação cobrada por concessionárias de serviço público de água e esgoto detém natureza jurídica de tarifa ou preço público. 2. Definida a natureza jurídica da contraprestação, também definiu-se pela aplicação das normas do Código Civil. 3. A prescrição é vintenária, porque regida pelas normas do Direito Civil. 4.. Embargos de divergência providos.

Consoante tal linha de pensamento, decidiu o STJ pela aplicação analógica do Decreto nº 20.910/32²⁴⁶ no caso específico de execução fiscal de preço público em que o credor possuía personalidade jurídica de direito público²⁴⁷. Veja-se:

TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL. EXECUÇÃO FISCAL. COBRANÇA DE VALORES DEVIDOS PELO FORNECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTO. NATUREZA JURÍDICA DE TARIFA OU PREÇO PÚBLICO. PRONUNCIAMENTO DO STF. CRÉDITO NÃO-TRIBUTÁRIO. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL DO DECRETO 20.910/32. ART. 535 DO CPC. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. NÃO-CONHECIMENTO. (...) 2. O STF já decidiu que a natureza jurídica da remuneração dos serviços de água e esgoto, prestados por concessionária de serviço público, é de tarifa ou preço público, consubstanciando uma contraprestação de caráter não-tributário. Precedentes do STF: RE-ED n. 447.536/SC, Segunda Turma, Rel. Min. Carlos Velloso, DJU 26/08/2005; RE n. 471.119/SC, Rel. Min. Ellen Gracie, DJU 24/02/2006. (...) 4. A Primeira Turma desta Corte vinha adotando o entendimento de que a prescrição para a cobrança dos serviços de fornecimento de água e esgoto sujeita-se aos ditames do art. 177, caput, do Código Civil de 1916. Precedentes: REsp 856.272/RS, Rel. Min. Luiz Fux, DJ 29/11/2007; REsp 740.967/RS, Rel. Min. Luiz Fux, DJ 28/04/2006. Segunda Turma idem: REsp 149.654/SP, Rel. Min. Francisco Peçanha Martins, DJ de 17.10.2005. 5. Porém, em julgamento datado de 04/12/2007, apreciando o REsp 989.762/RS, em caso similar ao presente, de execução fiscal ajuizada também pelo Departamento Municipal de Água e Esgotos - DMAE, sob a relatoria do Ministro Francisco Falcão, a Primeira Turma decidiu que o exequente, por ter personalidade jurídica de direito público, não está submetido à disciplina do Código Civil, mas do Decreto n. 20.910/32, sujeitando-se ao prazo quinquenal [...].

Também em hipótese de execução de “Taxa Anual por Hectare”, definiu a Corte que a natureza jurídica de preço público não atrairia os institutos próprios do direito privado, visto que a relação estabelecida entre a administração pública e o particular seria materialmente pública. Confira-se neste sentido a ementa a seguir²⁴⁸:

²⁴⁶ BRASIL, op. cit., nota 235.

²⁴⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp nº 1.018.060-RS*. Relator: Ministro José Delgado. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=3798865&num_registro=200703028672&data=20080521&tipo=91&formato=PDF>. Acesso em: 15 out. 2017.

²⁴⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp nº 1.315.298-RN*. Relator: Ministro Humberto Martins. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=33609112&num_registro=201200483793&data=20140224&tipo=91&formato=PDF>. Acesso em: 15 out. 2017.

ADMINISTRATIVO. EXECUÇÃO FISCAL. CRÉDITO NÃO TRIBUTÁRIO. TAXA ANUAL POR HECTARE. PREÇO PÚBLICO. RECEITA PATRIMONIAL. PRESCRIÇÃO. 1. A Taxa Anual por Hectare é considerado preço público, conforme decisão do STF na ADI 2596-4/DF. 2. A natureza jurídica de preço público não atrai à referida Taxa Anual por Hectare os institutos próprios do Direito Privado, visto que se mantém relação jurídica materialmente pública, haja vista as partes envolvidas na relação: Administração Pública (União) e administrado (particular). 3. O STJ entende que os prazos prescricionais devem observância à natureza jurídica da dívida, obedecendo, conseqüentemente, as respectivas legislações pertinentes. É a natureza jurídica do crédito, e não a natureza jurídica da entidade estatal titular do valor consubstanciado na execução (de direito público ou privado), que define a prescrição aplicável. 4. Aos créditos de natureza tributária (impostos, taxas e contribuições), aplicável a prescrição quinquenal prevista no art. 174 do CTN (REsp 68.786/SP, Rel. Min. Peçanha Martins, SEGUNDA TURMA, julgado em 20.8.1998, DJ 23.11.1998, p. 160). 5. Aos créditos não tributários de natureza pública, a prescrição rege-se pela lei que os institui, cujo ausência de previsão expressa quanto à questão prescricional impõe a aplicação do prazo previsto no Decreto n. 20.910/32, incidindo o princípio da igualdade, corolário do princípio da simetria (AgRg no Ag 957840/SP, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 6.3.2008, DJe 25.3.2008). 6. O prazo prescricional da execução fiscal em que se pretende a cobrança de crédito não tributário de natureza privada rege-se pelo disposto no Código Civil, revelando-se inaplicável o Decreto 20.910/32 (REsp 928267/RS, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, julgado em 12.8.2009, DJe 21.8.2009). 7. A relação de direito material que dá origem à taxa anual por hectare é regida pelo Direito Administrativo, tornando inaplicável a prescrição de que trata o Código Civil, configurando os valores recolhidos a tal título em receita patrimonial. 8. O art. 47 da Lei n. 9.636/98 instituiu a prescrição quinquenal para a cobrança de receitas patrimoniais. A Lei n. 9.821/99, que passou a vigorar a partir do dia 24 de agosto de 1999, estabeleceu em cinco anos o prazo decadencial para a constituição do crédito, mediante lançamento, mantendo-se o prazo prescricional quinquenal para a sua exigência. Com o advento da Lei 10.852/2004, publicada em 30 de março de 2004, houve nova alteração do art. 47 da Lei 9.636/98, para estender o prazo decadencial de cinco para dez anos, mantido o lapso prescricional de cinco anos, a ser contado do lançamento. 9. O prazo prescricional para a cobrança da Taxa Anual por Hectare é de cinco anos, independentemente do período considerado. Constituído o crédito em 2001, e promovida a execução tão somente em 2009, configurada está a prescrição. Recurso Especial Provido”.

Também no caso de créditos rurais cedidos à União, prevaleceu no STJ e nos TRFs o entendimento de que seria aplicável o prazo quinquenal do Decreto nº 20.910/32²⁴⁹, uma vez que, tendo sido cedidas as cédulas de crédito rural para a União por meio da MP nº 2.196-3/01²⁵⁰, estas assumiram a natureza de créditos da Fazenda Pública²⁵¹.

²⁴⁹ BRASIL, op. cit, nota 235.

²⁵⁰ BRASIL. *Medida Provisória nº 2.196-3*, de 24 de agosto de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2196-3.htm>. Acesso em: 22 out. 2017.

²⁵¹ Confira-se os seguintes julgados quanto ao tema: PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO REVISIONAL. CÉDULA DE CRÉDITO RURAL. CESSÃO À UNIÃO. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. 1. A ação revisional dos créditos cedidos pelo Banco do Brasil à União, por força da MP 2.196-3/01, é regulada pelo prazo prescricional do Decreto 20.910/32 e tem como termo inicial a data da notificação da cessão de crédito. 2. Agravo interno a que se nega provimento. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgInt no AREsp 880999-PR. Relator: Ministra Maria Isabel Gallotti. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=67758940&n>>

Destaca-se, finalmente, que a despeito de toda a construção lógica e coerente desenvolvida pela Corte, no caso da ação de cobranças de multas eleitorais a jurisprudência do TSE consolidou-se no sentido de que sua cobrança se submete ao prazo de prescrição ordinário das ações pessoais, constante do art. 205 do Código Civil de 2002²⁵². É o que se extrai do seguinte julgado²⁵³:

RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. MULTA ELEITORAL. DÍVIDA ATIVA DE NATUREZA NÃO TRIBUTÁRIA. PRAZO PRESCRICIONAL DE DEZ ANOS. ART. 205 DO CC. LEI Nº 9.873/99. INAPLICABILIDADE ÀS MULTAS ELEITORAIS. DESPROVIMENTO. 1. A multa eleitoral constitui dívida ativa de natureza não tributária, submetendo-se ao prazo prescricional de dez anos, nos moldes do art. 205 do Código Civil. Precedentes. 2. O artigo 1º-A da Lei nº 9.873/99 regula o prazo prescricional da ação de execução relativa a multas administrativas, não disciplinando as multas aplicadas pela Justiça Eleitoral. 3. Recurso Especial desprovido.

Em que pese a relevância do entendimento apresentado, discorda-se do raciocínio, uma vez que as multas eleitorais decorrem do poder de império da administração e regem-se, portanto, por normas de direito público, razão pela qual não se visualiza justificativa para a não aplicação do lapso prescricional constante do Decreto nº 20.910/32²⁵⁴, a incidir por questões de isonomia na cobrança de créditos em face da administração e de particulares. Nos termos do entendimento já exposto, consolidado no âmbito do STJ, se a relação de direito material que dá origem ao crédito é regida pelo Direito Administrativo, deveria tornar-se inaplicável a prescrição de que trata o Código Civil de 2002²⁵⁵.

um_registro=201600825622&data=20170216&tipo=51&formato=PDF>. Acesso em 16 out. 2017. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. CESSÃO DE CRÉDITO RURAL DO BANCO DO BRASIL À UNIÃO. PRESCRIÇÃO. INOCORRÊNCIA. CERCEAMENTO DE DEFESA. INOCORRÊNCIA. CDA. LIQUIDEZ E CERTEZA. ENCARGO LEGAL. 1. Tratando-se de execução de crédito da União, o prazo de prescrição aplicável é o quinquenal, previsto no Decreto nº 20.910/32, uma vez que, cedidas as cédulas de crédito rural para a União, através da MP 2.196-3/01, estas assumiram a natureza de créditos da Fazenda Pública. [...]. BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. AC nº 0006980-96.2014.404.9999-RS. Disponível em: <http://www2.trf4.gov.br/trf4/processos/visualizar_documento_gedpro.php?local=trf4&documento=7514822&hash=f87c91dd8d24995bf5b95da49ebee896>. Acesso em: 16 out. 2017.

²⁵² BRASIL, op. cit., nota 63.

²⁵³ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral nº 161.343-SP*. Relator: Ministro João Otávio de Noronha. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sadpPush/ExibirDadosProcessoJurisprudencia.do?nproc=161343&sgcla=RESPE&comboTribunal=tse&dataDecisao=15/09/2015>>. Acesso em: 16 out. 2017.

²⁵⁴ BRASIL, op. cit., nota 235.

²⁵⁵ BRASIL, op. cit., nota 63.

4. PRESCRITIBILIDADE DAS AÇÕES DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO POR ATO ILÍCITO CIVIL: REFLEXOS NA PRESCRIÇÃO DE CRÉDITOS NÃO TRIBUTÁRIOS

Neste capítulo do estudo será examinada a interpretação empreendida pelo Supremo Tribunal Federal, em julgamento proferido sob a sistemática de recursos repetitivos, no ano de 2016, ao comando de imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário constante do art. 37, § 5º da Constituição Federal de 1988²⁵⁶.

Serão abordadas, nesta esteira, as controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais decorrentes do conflito entre a estabilização das relações jurídicas, por meio das figuras da prescrição e da decadência, e a necessidade também indispensável de proteção ao erário.

4.1. Pretensões de Ressarcimento ao Erário: Sentido e Alcance do Artigo 37, § 5º da Constituição Federal de 1988, a Interpretação Sistemática Fixada pelo Supremo Tribunal Federal

Dispõe o § 5º do art. 37 da Carta Constitucional²⁵⁷ que “a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”.

A restrição contida em sua parte final fez surgir, então, impasse dogmático quanto a seu sentido e alcance. Assim, delineararam-se em sede doutrinária e jurisprudencial as seguintes linhas interpretativas: uma primeira, adotada pela Fazenda Pública, no sentido de que a imprescritibilidade aludida no texto constitucional alcançaria qualquer tipo de ação de ressarcimento ao erário; uma segunda de que não abarcaria os ilícitos de origem civil, mas apenas as pretensões de ressarcimento ao erário decorrentes de ato de improbidade administrativa ou de ilícitos penais e, ainda, uma terceira orientação de que o dispositivo constitucional não conteria norma apta a consagrar imprescritibilidade alguma.

Neste particular, Celso Antônio Bandeira de Mello sustentava até a 26ª edição de seu Curso de Direito Administrativo²⁵⁸ que as ações de ressarcimento de danos ao erário por atos ilícitos seriam imprescritíveis. O festejado administrativista reconhece que parecia-lhe não haver como fugir a tal interpretação ante o teor da linguagem constitucional, embora o fizesse

²⁵⁶ BRASIL, op. cit., nota 22.

²⁵⁷ Ibid.

²⁵⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 27 ed. rev. e atual. São Paulo: 2010, p. 1.064-1065.

com certo desconforto, por entender pelo desacerto da solução normativa. A partir da referida publicação, contudo, alterou o seu posicionamento, influenciado pela exposição do professor Emerson Gabardo, realizada no Congresso Mineiro de Direito Administrativo, em maio de 2009.

O argumento essencial para tanto, apresentado pelo autor como irresponsável em desfavor da imprescritibilidade, foi o de que com ela restaria consagrada a minimização ou eliminação prática do direito de defesa daquele a quem fosse imputado dano ao erário. Passou, então, a sustentar a prescritibilidade em sua obra. Agrega à sua fundamentação, ainda, que a Constituição, quando quis estabelecer hipóteses de imprescritibilidade, o fez expressamente, como nos casos previstos nos incisos LII e LXIV da Constituição da República²⁵⁹ (crimes de racismo e de ação armada contra a ordem constitucional) e sempre em matéria penal e que, bem por isto, “não se eterniza, pois não ultrapassa uma vida”, como decorrência do princípio constitucional da intranscendência das penas, com previsão no art. 5º, XLV²⁶⁰ - o que robusteceria ainda mais a tese adversa à imprescritibilidade. No caso de pretensões civis, *a contrario sensu*, a imprescritibilidade produziria o efeito de que os herdeiros do devedor permanecessem responsáveis pelo ressarcimento e pudessem ser acionados pelo Estado mesmo decorridas algumas gerações, o que “geraria a mais radical insegurança jurídica”. Senão veja-se trecho da obra supracitada, em que o autor expõe suas conclusões acerca do tema²⁶¹:

Como explicar, então, o alcance do art. 37, § 5º? Pensamos que o que se há de extrair dele é a intenção manifesta, ainda que mal expressada, de separar os prazos de prescrição do ilícito propriamente, isto é, penal, ou administrativo, dos prazos das ações de responsabilidade, que não terão porque obrigatoriamente coincidir. Assim, a ressalva para as ações de ressarcimento significa que terão prazos autônomos em relação aos que a lei estabelecer para as responsabilidades administrativa e penal.

A controvérsia foi examinada pela Corte máxima do país no ano de 2016, por ocasião de julgamento proferido sob a sistemática de recursos repetitivos - RE 669.069/MG²⁶², em que se discutia a imprescritibilidade de ação de ressarcimento ao erário por danos materiais originários de acidente de trânsito – ilícito de natureza civil, portanto.

²⁵⁹ BRASIL, op. cit., nota 22.

²⁶⁰ Ibid.

²⁶¹ MELLO, op. cit., p. 1064-1065.

²⁶² BRASIL, op. cit., nota 98.

O caso examinado versava, desse modo, sobre ação instaurada pela União em face de uma empresa de transporte rodoviário e de um motorista a ela vinculado, tendo por fundamento responsabilidade civil por acidente automobilístico ocorrido no ano de 20 de outubro de 1997, na rodovia MG 862. A propositura da demanda datou, por sua vez, de 21 de setembro de 2008, quando transcorridos mais de 11 anos do evento danoso. Foi, de tal forma, extinta em decisão proferida pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região, à alegação de que a causa estaria submetida ao prazo de prescrição quinquenal incidente sobre a ação ordinária de ressarcimento.

O ente federativo sustentou nas razões de seu recurso extraordinário, destarte, que a ressalva contida no referido dispositivo constitucional teria por consequência tornar imprescritível toda e qualquer ação de ressarcimento movida em favor do erário, desde que o dano decorresse de ato ilícito, independentemente da natureza de tal ilicitude. O entendimento foi acompanhado pelo parecer da Douta Procuradoria Geral da República e pelo voto do Ministro Luiz Edson Fachin.

Aduziu-se, de tal modo, que a interpretação adequada da parte final do dispositivo, levando-se em conta o conjunto de valores ligados à proteção do erário, seria de que a imprescritibilidade constitucional deveria abranger a totalidade das ações de ressarcimento decorrentes de atos ilícitos que gerassem prejuízos à Fazenda Pública. Apontou-se, nessa esteira, o fundamento da segurança jurídica concretizada na proteção da coisa pública, da qual os particulares também seriam titulares.

Ventilaram-se para tanto os argumentos de que o texto constitucional originário seria expresso ao prever a ressalva da imprescritibilidade da ação de ressarcimento ao erário, sem fazer qualquer distinção entre a natureza dos ilícitos que gerariam danos e ensejariam, portanto, o ressarcimento. O texto constitucional não nomearia, elencaria, particularizaria, ou restringiria, assim, a origem dos ilícitos, a obstar interpretação restritiva isto no sentido de que somente determinadas espécies de ilícito ensejariam a aplicação do comando de imprescritibilidade.

Não haveria como se equiparar, ademais, o âmbito de incidência dos parágrafos 4º e 5º do art. 37²⁶³, da Constituição da República, que diferenciar-se-iam na tutela da coisa pública. Explica-se: enquanto o parágrafo 4º trataria das ações decorrentes de atos de improbidade administrativa, o 5º não faria distinção quanto à origem do ato, sendo expresso

²⁶³ BRASIL, op. cit., nota 22.

ao se referir a “ilícitos” de forma genérica e ampla. Incabível, de tal forma, a interpretação de que o parágrafo 5º encontrar-se-ia vinculado ao dispositivo anterior, isto é, a leitura conjunta dos dispositivos mencionados para se conferir interpretação restritiva à imprescritibilidade da ação de ressarcimento de danos ao erário.

Seriam fundamentos do dispositivo constitucional, desse modo, o alçamento da boa governança a patamar constitucional e a compreensão da coisa pública como um compromisso fundamental a ser protegido por todos os indivíduos. A ressalva contida no parágrafo 5º apresentar-se-ia, pois, como manifestação do compromisso republicano de toda a sociedade.

Tal afirmação não equivaleria dizer, nos termos do voto do Ministro Fachin, que todos os créditos fiscais se tornariam imprescritíveis, vez que a maior parte da dívida ativa não tributária, a exemplo das multas aplicadas no exercício do poder de polícia, seria matéria regida por legislação infraconstitucional sem qualquer ressalva no texto constitucional, incidindo a regra da geral da prescritibilidade como postulado da segurança jurídica. A dívida ativa tributária, por sua vez, teria a prescritibilidade textualmente fixada pela Constituição da República em seu art. 146, III, “b”²⁶⁴, o qual estabelece caber à lei complementar estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre “obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários”.

Menciona, ainda, o fato de que a expressão “agente” empregada no referido dispositivo do texto constitucional seria abrangente e referir-se-ia àquele que pratica ato ilícito que causa prejuízo ao erário, sendo agente estatal ou não, o que denotaria, mais uma vez, a amplitude do comando normativo.

Aduz que a função de tutela da coisa pública restaria inviabilizada com a tese restritiva da imprescritibilidade somente às condutas improbas e penalmente censuradas que já tivessem suas pretensões persecutórias na esfera cível e penal prescritas, casos em que o julgador da pretensão de ressarcimento não poderia mais declarar a ocorrência do ato de improbidade ou da infração penal.

Em que pesem os intensos debates empreendidos pelo plenário da Corte quanto à abrangência da tese a ser fixada, prevaleceu entendimento restritivo do comando constante da parte final do parágrafo 5º do art. 37 da Constituição da República²⁶⁵. Formou-se consenso, de

²⁶⁴ Ibid.

²⁶⁵ Ibid.

tal forma, no sentido de que é ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil seria prescritível. Tal foi a tese fixada pelo plenário. O debate quanto a ilícitos administrativos de improbidade ou penais, por sua vez, não foi aprofundado pelo Colendo Tribunal, tendo sido determinado que o tema decidido não abrange ações de ressarcimento decorrentes de tais atos. A abrangência de tais pretensões pelo comando de imprescritibilidade é, portanto, matéria ser definida futuramente pela Corte.

Quanto aos fundamentos da tese firmada, entendeu a maioria dos Ministros que a imprescritibilidade de ações decorrentes de ilícitos de qualquer espécie, inclusive civis, configuraria visão amplíssima, incompatível com uma interpretação sistemática – não literal, portanto – do ordenamento constitucional. Nesse passo, indica o Ministro Relator Teori Zavascki em seu voto que ilícito em sentido amplo seria toda a contrariedade à lei, o que conduziria à conclusão, em última instância, de que a própria ação de execução fiscal seria imprescritível, uma vez que a não satisfação de tributos ou de outras obrigações fiscais representa um comportamento contrário ao direito, ilícito, e causador de dano ao poder público.

Não se revelaria adequado atribuir à norma de imprescritibilidade, dessa forma, um alcance ilimitado, ou limitado apenas pelo conteúdo material da pretensão a ser exercida, isto é, o ressarcimento de danos ao erário; ou pela causa remota que deu origem ao desfalque patrimonial no Estado, ou seja, um ato ilícito em sentido amplo.

O Ministro Dias Toffoli acrescenta quanto ao objeto recursal que a parte final do dispositivo em comento, por se tratar de hipótese excepcional, deveria ser interpretada restritivamente. Isso porque a prescritibilidade das pretensões consiste em regra universal, adotada no sistema jurídico brasileiro como corolário dos princípios da segurança jurídica e da paz social, previstos na Constituição da República.

Acrescenta a Ministra Cármen Lúcia que a tese da imprescritibilidade colidiria com o direito de defesa dos indivíduos, valor inafastável do sistema constitucional. O prazo prescricional deveria consistir necessariamente, portanto, em lapso temporal razoável, em que o homem médio guarda a documentação exigida para sua eventual defesa. O Poder Público, por outro lado, mantém arquivos por longos períodos, a permitir a deflagração de acusações contra terceiros, que poderiam permanecer desguarnecidos diante de tais imputações, sem que pudessem fazer prova de seus direitos e defender-se adequadamente. A Constituição deveria

ser interpretada sistematicamente, portanto, de modo a garantir princípios fundamentais, um dos quais consiste justamente no direito individual de defesa.

No mesmo sentido, o Ministro Marco Aurélio afirma que a tese da imprescritibilidade inviabilizaria indiretamente a defesa de particulares face a pretensões de cobrança estatais, sendo certo que a ninguém deve exigir-se a guarda eterna de documentos, enquanto a Administração Pública ainda o pode fazê-lo por certos períodos. Sustenta, por fim, que tal entendimento se encontraria próximo de uma visão fascista de Estado, em que esse tudo pode, a qualquer tempo, no campo patrimonial. Em um sistema jurídico fundado sob as bases do Estado Democrático de Direito, as hipóteses excepcionais de imprescritibilidade encontrar-se-iam restritas, de tal modo, em âmbito penal, jamais no campo patrimonial. O próprio constituinte estabelece claramente quais as hipóteses de imprescritibilidade no ordenamento jurídico. Não seria possível, extrair-se da redação do dispositivo constitucional examinado a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, vez que tal previsão não se encontra expressamente prevista.

Acrescentam-se, ainda, as razões expostas no voto proferido pelo Ministro Lewandoski com relação aos fundamentos da prescrição, já tratados pelo célebre jurista Clóvis Beviláqua, isto é, a necessidade de se assegurar a ordem e a paz na sociedade. Face à tal exigência de certeza e segurança das relações sociais, o interesse subjetivo do titular de um direito não poderia ser eterno, havendo um momento em que deve ser exercido. Nas palavras do Ministro, portanto, “[...] a prescrição visa exatamente a impedir que o cidadão viva permanentemente, eternamente, com uma espada de Dâmocles²⁶⁶ na cabeça”.

Com base na tese fixada pelo Supremo Tribunal, bem como nas discussões travadas para tanto, se extrai, assim, que as noções tradicionais de supremacia e indisponibilidade do interesse público, no que tange à proteção do erário, não ostentam mais patamar absoluto no ordenamento jurídico pátrio. A segurança das relações jurídicas, diretamente associada às

²⁶⁶ Referência a anedota moral grega, popularizada pelo filósofo romano Marco Túlio Cícero em sua obra *Tusculanae Disputationes*, a qual aborda os sentimentos de insegurança e de dano iminente em oposição à noção de felicidade. Narra, de tal modo, que Dionísio, tirano da Siracusa, propõe a Dâmocles, um de seus cortesãos adulateiros, colocar-se em seu lugar e vivenciar a sua experiência como governante, após conversa em que o segundo lisonjeava o seu poder absoluto, a abundância de seus bens, a magnificência dos edifícios reais e julgava nunca alguém ter sido mais feliz. Em meio à suntuosidade do palácio, Dionísio ordenou que deixassem cair do painel do teto uma espada refulgente, suspensa unicamente por uma crina de cavalo, de modo que ficasse pendente ao pescoço do súdito. Dâmocles, que se considerava afortunado até então, não enxergava mais os belos serventes, nem a rica arte de prata, não estendia mais a mão para a mesa, tampouco percebia as coroas de flores. Por fim, implorou ao tirano que lhe fosse permitido ir embora, porque já não mais queria ser feliz. CÍCERO, Marco Túlio. *Discussões Tusculanas*. Tradução Bruno Fregni Bassetto. Uberlândia: EDUFU, 2014, p. 441-446.

noções de pacificação e estabilidade social e a direitos fundamentais dos indivíduos, a exemplo do direito de defesa, deve prevalecer sob certas condições, portanto, mesmo quando em tensão com a necessidade de resguardo do interesse patrimonial público.

4.2. O exame da Prescritibilidade de Créditos Não Tributários a partir da Orientação do Supremo Tribunal Federal

Neste tópico cumpre associar a tese fixada pelo Colendo Supremo Tribunal Federal quanto à prescritibilidade da ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil e os créditos de reposição e indenização ao erário.

Conforme examinado em momento anterior do estudo, tais espécies de créditos não tributário importam em ressarcimento ao erário, seja em razão de um pagamento indevidamente realizado pela Administração, no primeiro caso; ou de responsabilidade civil de servidor público ou particular que causa danos ao erário. Na hipótese de reposição, a via cabível poderá ser a da execução fiscal, ou a ordinária, a depender da existência ou não de previsão legal para tanto, ou da relação jurídica presente no caso, enquanto que no segundo a via adequada seria necessariamente uma ação ordinária de cobrança, considerando que a constituição de um título executivo de modo unilateral pela Administração, a ensejar a utilização da via executiva fiscal, quando inexistente previsão legal expressa para tanto, dependeria da existência de um crédito de natureza tributária, ou oriundo de um contrato administrativo típico.

No caso dos créditos de reposição ao erário pode-se afirmar que as respectivas ações de ressarcimento têm origem na violação ao dever jurídico de restituir uma quantia devida ao erário, extraído de legislação específica, a exemplo do art. 47 da Lei nº 8.112/90²⁶⁷, ou mesmo da cláusula geral de vedação ao enriquecimento sem causa, constante do art. 884 do Código Civil de 2002²⁶⁸, a configurar responsabilidade civil por omissão. Aponta Carlos Roberto Gonçalves²⁶⁹ quanto ao tema que tal modalidade de responsabilização deriva da violação do dever jurídico de se praticar um determinado fato, de não se omitir, de modo a evitar a ocorrência de um dano. A pretensão nos casos de reposição ao erário decorre em última análise, portanto, de um ato ilícito civil perpetrado pelo servidor público ou terceiro.

²⁶⁷ BRASIL, op. cit., nota 78.

²⁶⁸ BRASIL, op. cit., nota 63.

²⁶⁹ GONÇALVES, op. cit., p. 57-59

Quanto às ações de ressarcimento fundadas em créditos de indenização ao erário, decorrem, por definição, da prática de um ilícito civil por um agente público ou particular, que causa danos a serem reparados ao Estado.

À luz do entendimento atual do STF, apresentado no item anterior do trabalho, conclui-se, portanto, que tanto as pretensões de reposição como de indenização ao erário serão sempre prescritíveis, por terem ambas origem em atos ilícitos civis.

No que se refere às ações de ressarcimento com causa em sentença penal condenatória, ou em atos de improbidade administrativa, no entanto, a definição acerca da imprescritibilidade das pretensões, com base na parte final do parágrafo 5º do art. 37 da Constituição da República²⁷⁰, encontra-se em aberto. Se por um lado uma futura consolidação da jurisprudência no sentido da prescritibilidade de tais pretensões faz surgir o questionamento acerca do sentido da ressalva inserida na parte final do dispositivo constitucional, por outro os argumentos favoráveis à restrição das hipóteses de imprescritibilidade no ordenamento jurídico tangenciam direitos fundamentais muito caros a um ordenamento jurídico fundado em bases democráticas. Aguarda-se, portanto, posicionamento do Supremo Tribunal Federal para o deslinde da matéria, não definida no julgamento do RE 669.069-MG²⁷¹.

²⁷⁰ BRASIL, op. cit., nota 22.

²⁷¹ BRASIL, op. cit., nota 98.

CONCLUSÃO

Por meio da presente pesquisa verificou-se, no capítulo inicial, a natureza jurídica dos créditos não tributários, como o direito subjetivo da Fazenda Pública a uma prestação de cunho pecuniário não caracterizadora de tributo, no contexto de uma relação jurídica obrigacional.

A partir da tradicional classificação das receitas públicas, constatou-se, ainda, que as importâncias examinadas podem ser classificadas, a depender da natureza da relação estabelecida entre a Fazenda Pública e o devedor, ora como receitas originárias, a exemplo de rendas pagas por particulares em contrapartida à utilização de bens públicos; ora como derivadas, caso das prestações compulsoriamente exigidas pelo Estado no exercício de seu poder de império, como multas não tributárias.

Ainda nessa esteira, chegou-se à conclusão de que, se os tributos configuram sempre receitas derivadas, em sentido contrário, as receitas originárias estarão necessariamente associadas a créditos não tributários. A afirmação inversa, contudo, não é verdadeira, uma vez que os créditos não tributários podem caracterizar tanto receitas originárias como derivadas.

Na parte final do terceiro capítulo foram investigadas, por sua vez, as espécies de crédito não tributário, a partir das previsões legais existentes, detalhando-se especialmente os casos das multas não tributárias; das receitas patrimoniais e das reposições e indenizações ao erário e as eventuais normas de regência.

O segundo capítulo ocupou-se, por seu turno, da definição de um procedimento aplicável à constituição dos créditos sob exame, a partir de uma situação de vácuo normativo. Com base em interpretação analógica das disposições tributárias, visualizou-se, assim, que a obrigação não tributária surge com ocorrência do fato gerador correspondente, isto é, com a concretização da situação abstrata prevista em lei e, uma vez constituído por meio da atividade de lançamento, torna-se exigível. Aplicável, a partir de então, a sistemática básica do processo administrativo fiscal na atividade de cobrança dos valores não tributários, sustentando-se a possibilidade de suspensão de sua exigibilidade, com fundamento na compatibilidade das disposições do art. 151 do CTN à hipótese examinada.

Ainda em sede processual, a partir da orientação doutrinária e jurisprudencial existente sobre o tema, afirmou-se que os créditos fiscais não tributários referentes a multas admitem, como regra, a inscrição em dívida ativa, por decorrerem diretamente do poder de

polícia da administração. Do mesmo modo as receitas patrimoniais, por encontrarem previsão legislativa expressa neste sentido no art. 201 do Decreto-Lei nº 9.760/46. No que se refere aos relacionados a reposições e indenizações ao erário, a inscrição poderá ou não ser cabível, a depender da existência de comando normativo autorizador. Os casos de reposições devidas por terceiros e de indenizações a entes públicos, demandariam, em princípio, portanto, o ajuizamento de ação de conhecimento para constituição do respectivo título judicial.

O quarto capítulo cuidou de examinar, por fim, a interpretação sistemática conferida pelo STF à parte final do § 5º do art. 37 da Constituição da República, no sentido de que as ações de ressarcimento ao erário decorrentes de ato ilícito civil seriam prescritíveis, e as repercussões de tal entendimento na cobrança de créditos de reposição e indenização ao erário. O julgamento evidencia que as tradicionais concepções de supremacia e indisponibilidade do interesse público, no que tange à proteção do erário, não ostentam mais patamar absoluto no ordenamento jurídico pátrio. A segurança das relações jurídicas, diretamente associada às noções de pacificação e estabilidade social e a direitos fundamentais dos indivíduos, a exemplo do direito de defesa, deve prevalecer sob certas condições, de tal forma, mesmo quando em tensão com a necessidade de resguardo de valores públicos.

Com base em tal entendimento, sustentou-se que tanto os créditos de reposição como de indenização ao erário veiculam pretensões prescritíveis, por terem fundamento em atos ilícitos. No primeiro caso, a violação do dever de restituir uma quantia devida ao Estado e, no segundo, a prática de um ilícito civil que gera danos ao poder público e a consequente responsabilidade civil de seu causador.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. *Direito Tributário Esquematizado*. 11. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.

AMORIM FILHO, Agnelo. *Critério científico para distinguir a prescrição da decadência e para identificar as ações imprescritíveis*. Disponível em: <<http://www.direitocontemporaneo.com/wp-content/uploads/2014/02/prescricao-agnelo1.pdf>>. Acesso em 21 out. 2017.

ÁVILA, René Bergmann; SLIWKA, Ingrid Schroeder; PAULSEN, Leandro. *Direito processual tributário: processo administrativo fiscal e execução fiscal à luz da doutrina e da jurisprudência*. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

BARROS, Francisco Dirceu. *O Poder de Polícia no Direito Eleitoral*. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 4075, 28 ago. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/30629>>. Acesso em: 22 jun. 2017.

BRAGA *apud* GREGO, Rogério. *Curso de Direito Penal*. 15. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2013, p. 550.

BRASIL. Advocacia Geral da União. Procuradoria Geral Federal. *Parecer nº 1/2009/AGU/P GF/CGCOB/DIGEVAT, de 12 de maio de 2009*. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/211607>>. Acesso em: 21 out. 2017.

_____. Advocacia Geral da União. *Súmula nº 34*, de 16 de setembro de 2008. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/29994>>. Acesso em 12 nov. 2017.

_____. Advocacia Geral da União. *Súmula nº 72*, de 26 de setembro de 2013. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/1019841>>. Acesso em: 12 nov. 2017.

_____. Advocacia Geral da União. *Parecer nº GQ-161*, de 03 de agosto de 1998. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/8340>>. Acesso em: 21 out. 2017.

_____. Advocacia Geral da União. Procuradoria Geral Federal. *Parecer CGCOB/DIGEVAT nº 003/2010*. Disponível em: <<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi3teKYy7rXAhVDDZAKHdcFBxYQFggnMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.agu.gov.br%2Fpage%2Fdownload%2Findex%2Fid%2F1302190&usq=AOvVaw03sG0vfqhZYPimN3EAcJUL>>. Acesso em: 03 set. 2017.

_____. *Código Civil de 2002*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 02 jul. 2017.

BRASIL. *Código Civil de 1916*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm>. Acesso em: 02 jul. 2017.

_____. *Código Eleitoral*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm>. Acesso em: 22 jun. 2017.

_____. *Código Tributário Nacional*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em 20 jun. 2017.

_____. *Decreto nº 20.910*, de 6 de janeiro de 1932. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D20910.htm>. Acesso em: 15 out. 2017.

_____. *Decreto nº 70.235*, de 06 de março de 1972. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d70235cons.htm>. Acesso em: 12 set. 2017.

_____. *Decreto-Lei nº 2.398*, de 21 de dezembro de 1987. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del2398.htm>. Acesso em: 02 jul. 2017.

_____. *Decreto-lei nº 2.848*, de 7 de dezembro de 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em: 26 jun. 2017.

_____. *Decreto-Lei nº 9.760*, de 5 de setembro de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del9760.htm>. Acesso em: 26 jul. 2017.

_____. *Emenda Constitucional nº 20*, de 15 de dezembro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm>. Acesso em: 02 jul. 2017.

_____. *Lei nº 4.320*, de 17 de março de 1964. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 20 jun. 2017.

_____. *Lei nº 6.830*, de 22 de setembro de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6830.htm>. Acesso em 12 set. 2017.

_____. *Lei nº 7.990*, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7990.htm>. Acesso em: 22 ago. 2017.

_____. *Lei nº 8.112*, de 11 de dezembro de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm>. Acesso em: 02 jul. 2017.

BRASIL. *Lei nº 8.429*, de 2 de junho de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm>. Acesso em: 15 out. 2017.

_____. Lei nº 9.268, de 1 de abril de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9268.htm>. Acesso em: 15 out. 2017.

_____. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm> Acesso em: 22 jun. 2017.

_____. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm>. Acesso em 26 jul. 2017.

_____. Lei nº 9.636, de 15 de Maio de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9636.htm>. Acesso em 12 set. 2017.

_____. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em 07 out. 2017.

_____. Lei nº 9.873, de 23 de Novembro de 1999. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9873.htm>. Acesso em: 15 out. 2017.

_____. Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111343.htm>. Acesso em: 26 jun. 2017.

_____. Lei nº 13.105, de 16 de Março de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 09 out. 2017.

_____. Lei nº 13.139, de 26 de junho de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13139.htm> Acesso em: 02 jul 2017.

_____. Lei nº 13.494, de 24 de outubro de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13494.htm>. Acesso em: 12 nov. 2017.

_____. Medida Provisória nº 780, de 19 de maio de 2017. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=0603ACA62E2E2DE3DD4F6E7CDB7ED05F.proposicoesWebExterno2?codteor=1561399&filename=MPV+780/2017>. Acesso em 12 nov. 2017.

_____. Medida Provisória nº 2.196-3, de 24 de agosto de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2196-3.htm>. Acesso em: 22 out. 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Patrimônio da União. Receitas Patrimoniais*. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/receitas-patrimoniais>>. Acesso em: 26 jul. 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Orientação Normativa nº 5*, de 21 de fevereiro de 2013. Disponível: <<https://conlegis.planejamento.gov.br/conlegis/legislacao/atoNormativoDetalhesPub.htm?id=9245&tipoUrl=link>>. Acesso em: 03 jul. 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Nota Técnica nº 568/2010/COGES/DENOP/SRH/MP*. Disponível em: <<https://conlegis.planejamento.gov.br/conlegis/legislacaoAvancada/atoNormativoDetalhesPub.htm?id=7871>>. Acesso em: 03 jul. 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Nota Técnica nº 126/2013/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP*. Disponível em: <<https://conlegis.planejamento.gov.br/conlegis/pesquisaTextual/atoNormativoDetalhesPub.htm?id=9340>>. Acesso em: 03 jul. 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Nota Informativa nº 2606/2016-MP*. Disponível em: <<https://conlegis.planejamento.gov.br/conlegis/pesquisaTextual/atoNormativoDetalhesPub.htm?id=12720>>. Acesso em: 12 set. 2017.

_____. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. *Parecer PGFN/CJU/CPN nº 1948/2008*. In: *Nota Informativa nº 192/2013/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP*. Disponível em: <<https://conlegis.planejamento.gov.br/conlegis/legislacao/atoNormativoDetalhesPub.htm?id=9369>>. Acesso em: 12 nov. 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça, *REsp nº 1.117.903-RS*, Relator: Min. Luiz Fux, primeira seção, julgado em 09/12/2009. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/componente=ITA&sequencial=934838&num_registro=200900740539&data=20100201&formato=PDF>. Acesso em: 16 Ago. 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *REsp nº 1.115.078-RS*. Relator: Min. Castro Meira. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=9107970&num_registro=200900743420&data=20100406&tipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 21 ago. 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *REsp nº 1.399.028-CE*. Relator Min. Luis Felipe Salomão. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=68061341&num_registro=201102361376&data=20170208&tipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 02 set. 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *AgRg no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL nº 664.101-SC*. Relator: Min. Humberto Martins. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo/re>

vista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=47320502&num_registro=201500353130&data=20150506&tipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 22 ago. 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *REsp nº 1.244.182-PB*. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=24488073&num_registro=201100591041&data=20121019&tipo=91&formato=PDF>. Acesso em: 21 out. 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *AgRg no REsp nº 1.560.973-RN*, Relator: Ministro Humberto Martins. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=58805186&num_registro=201502555760&data=20160413&tipo=91&formato=PDF>. Acesso em: 21 out. 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 1.227.676-PR*. Relator: Ministro Cesar Asfor Rocha. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=18125333&num_registro=201100007787&data=20120210&tipo=5&formato=PDF>. Acesso em 12 set. 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 1.350.804-PR*. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=27143935&num_registro=201201852531&data=20130628&tipo=91&formato=PDF>. Acesso em 12 set. 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *REsp nº 1.411.979-RS*. Relator: Min Herman Benjamin. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=48055590&num_registro=201303438685&data=20150805&tipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 25 set. 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 362.160-RS*. Relator: Ministro José Delgado. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=IMGD&sequencial=96623&num_registro=200101415270&data=20020318&formato=PDF>. Acesso em 10 out. 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *AgRg no Recurso Especial nº 800.405-SC*. Rel. Min. Mauro Campbell Marques. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=4628476&num_registro=200501968075&data=20110426&tipo=91&formato=PDF>. Acesso em: 10 out. 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *MS n° 4.950-DF*. Relatora: Min. Nancy Andrichi. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/ita/documento/mediado/?num_registro=199700018105&dt_publicacao=12-062000&cod_tipo_documento=> Acesso em: 10 out. 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial n° 1.390.993-RJ*. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=30893234&num_registro=201302095242&data=20130917&tipo=91&formato=PDF>. Acesso em: 10 out. 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *REsp n° 1.039.243-RS*. Relatora: Ministra Eliana Calmon. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=4412571&num_registro=200800558685&data=20081216&tipo=51&formato=PDF>. Acesso em: 10 out. 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *REsp n° 1.132.468-RS*. Relatora: Ministra Eliana Calmon. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=7290513&num_registro=200900623746&data=20091218&tipo=51&formato=PDF>. Acesso em: 10 out. 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *EREsp n° 981.480-SP*, Relator: Min. Benedito Gonçalves. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=5579193&num_registro=200900668140&data=20090821&tipo=91&formato=PDF>. Acesso em: 13 out. 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *AI no Ag n° 1.037.765-SP*, Rel. Min. Teori Albino Zavascki. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquis/ar&processo=1037765&operador=e&b=INFJ&thesaurus=JURIDICO>> Acesso em: 13 out. 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *Enunciado n° 467*. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/sumulas/doc.jsp?livre=@num='467'>>. Acesso em: 15 out. 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *Ag no REsp n° 167.163-DF*. Relatora: Ministra Assusete Magalhães. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=42508155&num_registro=201200813559&data=20141203&tipo=0>. Acesso em: 21 out. 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *REsp n° 1.111.584-RJ*. Relatora: Ministra Maria Thereza de Assis Moura. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=5499196&num_registro=200602257417&data=20090908&tipo=91&formato=PDF>. Acesso em: 15 out. 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *AgRg no Ag nº 1.303.811-SP*. Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201000768060&dt_publicacao=18/08/2010>. Acesso em: 15 out. 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *ERESP nº 690.609-RS*. Relatora: Ministra Eliana Calmon. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=3598118&num_registro=200600444316&data=20080407&tipo=51&formato=PDF>. Acesso em: 15 out. 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *REsp nº 1.018.060-RS*. Relator: Ministro José Delgado. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=3798865&num_registro=200703028672&data=20080521&tipo=91&formato=PDF>. Acesso em: 15 out. 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *REsp nº 1.315.298-RN*. Relator: Ministro Humberto Martins. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=33609112&num_registro=201200483793&data=20140224&tipo=91&formato=PDF>. Acesso em: 15 out. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. *ADI 800*, Relator: Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, julgado em 11/06/2014. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6274991>>. Acesso em: 16 Ago. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. *RE nº 228.800 ED-DF*. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=51182>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. *MS nº 25.641-9*. Relator: Min. Eros Grau. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=510497>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 669.069-MG*. Relator: Min. Teori Zavascki. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10810061>>. Acesso em: 02 jul. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ag. Reg. em Mandado De Segurança nº 30.248-DF*. Relator: Ministro Roberto Barroso. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11916685>>. Acesso em: 21 out. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ag.Reg. no Recurso Extraordinário com Agravo nº 720.595-SP*. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3838428>>. Acesso em: 15 out. 2017.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. *Apelação Com Revisão nº 021191842.2008.8.26.0000*. Relator: Paulo Dimas Mascaretti. Disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/cjsj/getArquivo.do?conversationId=&cdAcordao=2708587&cdForo=0&uuiidCaptcha=sajcaptcha_1c17e90665754ee19dc3de9c16e41dd2&vlCaptcha=Wff&novoVlCaptcha=>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

_____. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Agravo de Instrumento nº 201202010151008. Disponível em: <<https://trf-2.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24809910/ag-agravo-de-instrumento-ag-201202010151008trf2>>. Acesso em: 12 set. 2017.

_____. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Apelação Cível nº 0101391-13.2015.4.02.5001. Relatora: Ministra Salete Maria Polita Maccalóz. Disponível em: <http://www10.trf2.jus.br/consultas/?movimento=cache&q=cache:2H8RiLSVx5EJ:acordaos.trf2.jus.br/apolo/databucket/idx%3Fprocesso%3D201550011013915%26coddoc%3D386899%26datapublic%3D2016-03-11%26pagdj3D454+&site=v2_jurisprudencia&client=v2_index&proxystylesheet=v2_index&lr=lang_pt&ie=UTF8&output=xml_no_dtd&access=p&oe=UTF-8>. Acesso em: 15 out. 2017.

_____. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. *Apelação Cível nº 0041107-30.2015.4.02.5101*. Relator: Poul Erik Dyrland. Disponível em: <<http://portal.trf2.jus.br/portal/consulta/mostraarquivo.asp?MsgID=A0EA26A6C65347DB8F6E27C705A7533A&timeIni=41508,33&P1=713713&P2=33&P3=&NPI=170&NPT=170&TI=1&NV=324779&MAR=S>>. Acesso em: 15 out. 2017.

_____. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. *AC nº 2693 MT 2004.36.00.002693-1*. Relator: Juiz Federal Francisco Hélio Camelo Ferreira. Disponível em: <<https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=200436000026931&acao=TRF1&pg=1&enviar=Pesquisar>>. Acesso em: 16 out. 2017.

_____. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *AC nº 0006980-96.2014.404.9999-RS*. Disponível em: <http://www2.trf4.gov.br/trf4/processos/visualizar_documento_gedpro.php?local=trf4&documento=7514822&hash=f87c91dd8d24995bf5b95da49ebee896>. Acesso em: 16 out. 2017.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral nº 161.343-SP*. Relator: Ministro João Otávio de Noronha. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sadpPush/ExibirDadosProcessoJurisprudencia.do?nproc=161343&sgcla=RESPE&comboTribunal=tse&dataDecisao=15/09/2015>>. Acesso em: 16 out. 2017.

_____. Tribunal Superior do Trabalho. *AIRR nº 2362-44.2010.502.0001*. Relator: Ministro Valdir Florindo. Disponível em: <<http://aplicacao4.tst.jus.br/banjurcp/#/resultados/#resumo>>. Acesso em: 15 out. 2017.

CÂMARA, Alexandre Freitas. *Lições de Direito Processual Civil*. 24. ed. V.1. São Paulo: Atlas, 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 25. ed. rev., ampl. e atual. até a Lei nº 12.587, de 3-1-2012. São Paulo: Atlas.

CÍCERO, Marco Túlio. *Discussões Tusculanas*. Tradução Bruno Fregni Bassetto. Uberlândia: EDUFU, 2014.

COELHO, Flavia. *O conceito de dívida ativa não tributária e o entendimento da PGFN*. Disponível em: <<https://blog.ebeji.com.br/o-conceito-de-divida-ativa-nao-tributario-e-o-entendimento-da-pgfn/>>. Acesso em: 12 set. 2017.

DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. 14. ed. São Paulo: LTr, 2015.

DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento*. 17. ed. V.1. Salvador: Jus Podivm, 2015.

DINIZ, Maria Helena. *Dicionário Jurídico*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Curso de Direito Civil: Direitos Reais*. 8. ed. rev., atual. e ampl. V. 5. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito civil Esquematizado*. V. 1. São Paulo: Saraiva, 2011.

HEINEN, Juliano. *Prescrição e procedimento dos créditos não tributários*. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/57597/56161>>. Acesso em 02 set. 2017.

LINS, Rodrigo Martiniano Ayres. *A execução da multa eleitoral*. Disponível em: <<http://direitoeleitoraldescomplicado.blogspot.com.br/2012/02/execucao-da-multa-eleitoral.html>>. Acesso em: 22 jun. 2017.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*. 36. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015.

MARCÍLIO DA SILVA, Ferreira Filho. *Execução fiscal: teoria, prática e atuação fazendária*. Coordenação: Marcílio da Silva Ferreira Filho; Rodrigo Medeiros de Lima. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

MARINS, James. *Direito processual tributário brasileiro: administrativo e judicial*. São Paulo: Dialética, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 27 ed. rev. e atual. São Paulo: 2010.

MIDDLEJ, Caroline Coelho. *Os créditos de natureza não tributária da união e as receitas públicas*. Disponível em: <http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12089>. Acesso em: 21 mai. 2017.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de Direito Administrativo*. 3. ed., rev., atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

PAULSEN, Leandro. *Direito Tributário: Constituição e Código Tributário à Luz da Doutrina e da Jurisprudência*. 17. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

PISCITELLI, Tathiane. *Direito Financeiro Esquematizado*. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012.

PORTILHO JARDIM, Daniel Alexandre. *Suspensão da exigibilidade de créditos não-tributários decorrentes da imposição de multas administrativas*. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/30556-32168-1-PB.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2017.

RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes; LENZA, Pedro (Coord.). *Curso de Direito Financeiro*. São Paulo: Saraiva, 2015.

RIZZARDO, Arnaldo; RIZZARDO FILHO, Arnaldo; RIZZARDO, Carine Ardisson. *Prescrição e decadência*. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

SABBAG, Eduardo de Moraes. *Direito Tributário Essencial*. 3. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito tributário*. 5 ed. São Paulo, Saraiva, 2015.

SILVA *apud* Rodrigo Medeiros (Org.). *Execução Fiscal: teoria, prática e atuação fazendária*. Belo Horizonte: Forum, 2017, p. 111-154.

TARTUCE, Flávio. *Manual de direito civil*, 6. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2016.

TAVARES, Andréa Vasconcelos Bragato. *Implicações do parcelamento de multa por infração à legislação trabalhista na execução fiscal*. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.45848&seo=1>>. Acesso em: 21 jun.2017.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 18. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.