



PARECER Nº 01, DE 2015 - *CCJ*

DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA, sobre o Projeto de Lei Complementar nº 47/2015, que "*dispõe sobre a racionalização no ajuizamento de execuções fiscais e regula a inscrição e cobrança da Dívida Ativa do Distrito Federal*".

Autor: PODER EXECUTIVO

Relatora: Deputada SANDRA FARAJ

I – RELATÓRIO

Submete-se a esta Comissão de Constituição e Justiça o Projeto de Lei em apreço, de autoria do Poder Executivo encaminhado pelo Governador do Distrito Federal por meio da Mensagem nº 288/2015-GAG.

Na Exposição de Motivos s/nº/2015 da Procuradoria-Geral do Distrito Federal-PGDF, informa que o Distrito Federal enfrenta baixos índices de recuperação de créditos inscritos em Dívida Ativa, já que o valor do crédito dispensado da propositura da competente ação é de R\$ 1.000,00 (mil reais).

Assim, verificou-se ser atentatórios aos princípios da eficiência administrativa e da economicidade ajuizar e julgar execuções fiscais cujo valor a ser recuperado seja inferior ao próprio custo de tramitação, estimado em cerca de R\$ 4.300,00 (quatro mil e trezentos reais).

A proposição estabelece que fica dispensado o ajuizamento de execução fiscal para a cobrança de créditos tributários e não tributários, consolidados por devedor, que sejam iguais ou inferiores a R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) quando se referir a ICMS e R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), quando se referir aos demais créditos tributários ou não tributários.

O art. 2º prevê que será observado o prazo de 1 ano entre a data da inscrição do débito na Dívida Ativa do DF e o seu ajuizamento junto ao Poder Judiciário, ressalvados os casos em que a prescrição ocorra nesse intervalo, e quanto os débitos forem oriundos do contencioso administrativo o prazo será reduzido por 120 dias.

A proposição prevê, ainda, em seu art. 3º a utilização de serviços de instituições financeiras para a realização de atos que viabilizem a satisfação amigável de créditos inscritos, mediante procedimento a ser regulamentado pelo Poder Executivo.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

N.º _____



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA



Os arts. 4º e 5º tratam da não inscrição em Dívida Ativa os créditos tributários ou não tributários, cujo valor consolidado, por devedor, seja inferior a R\$ 350,00 (trezentos e cinquenta reais), bem como cancela os referidos créditos.

O art. 6º trata prevê a não autorização de restituições de quantias pagas, nem a compensação de dívidas.

Por seu turno o art. 7º, altera o art. 42 da Lei Complementar nº 4, de 30 de dezembro de 1994, que trata do crédito inscrito em Dívida Ativa, que será cobrado em procedimento extrajudicial (inciso I), concomitante pelo órgão da administração tributária (Secretária de Estado de Fazenda) e pelo órgão central do sistema jurídico do DF (Procuradoria-Geral do DF) e em procedimento judicial (inciso II), pelo órgão central do sistema jurídico do DF.

Prevê ainda, o § 1º do art. 7º, o acréscimo de 10% (dez por cento) o valor da inscrição de crédito em Dívida Ativa, para atender às despesas com sua cobrança, bem como trata do recebimento de honorários advocatícios.

Já o § 2º do art. 7º, prevê que quando ocorrer à cobrança da Dívida Ativa em procedimento extrajudicial, os encargos serão destinados para custeio de despesas de cobrança ao Fundo da Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PRÓ-JURÍDICO e dos Procuradores do DF e destinado ao aparelhamento, modernização e gerenciamento da atividade de cobrança, desenvolvido e coordenado pela Secretaria de Estado de Fazenda do DF, na proporção de 50% para ambos os órgãos.

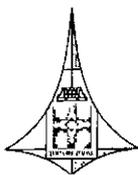
Quando a cobrança ocorrer em procedimento judicial, pelo órgão central do sistema jurídico do DF, a proporção de 80% para o pagamento de honorários advocatícios e 20% para o Fundo PRÓ-JURÍDICO, de que trata a Lei nº 2.605/00.

Já o art. 8º altera o disposto no art. 2º da Lei nº 2.605/00, a fim de acrescer ao PRÓ-JURÍDICO dentre suas atribuições: o aprimoramento, a modernização, o incentivo e o gerenciamento de projetos e de atividades, bem como das atividades de cobrança judicial e administrativa, dentre outras, as seguintes ações:

- I** – aparelhamento das instalações da Procuradoria-Geral do Distrito Federal;
- II** – aperfeiçoamento, desenvolvimento e manutenção da infraestrutura física e tecnológica de uso da Procuradoria-Geral e de seus integrantes; **(NR)**
- III** – aperfeiçoamento dos processos de trabalho e de gestão dos recursos físicos e humanos; **(NR)**
- IV** - aquisição de bens e serviços;
- V** – pagamento de diárias e passagens para viagens de interesse institucional; **(NR)**
- VI** - qualificação profissional de seus integrantes;
- VII** – promoção e apoio a eventos institucionais ou de qualificação profissional; **(NR)**
- VIII** - realização de outras atividades relacionadas ao bom exercício da advocacia pública ou aos objetivos do Fundo.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

N.º _____ /
FOLHA _____ RUBRICA _____



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA



O art. 9º por sua vez, altera o art. 3 da Lei nº 2.605/00, que prevê que constituem recursos financeiros do PRÓ-JURÍDICO o produto de arrecadação das receitas, os encargos de que trata o parágrafo único do art. 42 da Lei Complementar nº 4, de 30 de abril de 1994, em relação aos créditos cobrados em procedimento extrajudicial e judicial, observados os percentuais previstos no § 2º do mesmo artigo.

Por fim, o art. 10 acrescenta o inciso IV ao § 3º do art. 1º da Lei Complementar nº 894/15, a fim de excetuar da autorização da movimentação dos recursos dos fundos especiais na conta única do Tesouro do Distrito Federal, os recursos destinados ao aparelhamento, modernização e gerenciamento da atividade de cobrança da Dívida Ativa do DF.

Seguem, cláusulas de vigência e de revogação das disposições contrárias, em especial o art. 12 da Lei Complementar nº 781/2018.

A matéria tramita em regime de urgência, nos termos do art. 73 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

A proposição foi distribuída em regime de urgência à Comissão de Economia, Orçamento e Finanças – CEOF e à Comissão de Constituição e Justiça – CCJ.

Encaminhada a esta Comissão para exame, a proposição não recebeu emendas.

É o relatório.

II – VOTO DA RELATORA

Ab initio, merece registro que incumbe, privativa e terminativamente, a esta C.C.J. exercer o juízo da proposição acima elencada quanto à admissibilidade, constitucionalidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação, conforme o determinado pelo artigo 63, I, do Regimento Interno desta Casa.

Em primeiro lugar, o texto da proposição encontra amparo no art. 24, I, da Constituição Federal, que estabelece que a União e o Distrito Federal têm competência concorrente para tratar de matéria afeta ao **direito tributário e financeiro, bem como sobre a execução fiscal distrital**.

Além disso, não há óbices à aprovação, nesta Casa de Leis, da proposta, pela sua característica de assunto de interesse local.

Nesse sentido, a Constituição Federal atribui competência a esta unidade da Federação para dispor sobre ele, nos termos dos seus arts. 32, § 1º, e 30, "I".

Além disso, **trata-se de proposição de iniciativa privativa do Governador** do Distrito Federal, em conformidade com o estabelecido no art. 71 da Lei Orgânica, apresentada por autoridade competente.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA



A proposição em análise visa a atingir **quatro objetivos principais**, a saber:

1. autoriza o não ajuizamento de execução fiscal inscritos em Dívida Ativa do DF, cujos valores consolidados, por devedor, sejam iguais ou inferiores aos valores:

- a)** R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) relativas à circulação de mercadoria e prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS;
- b)** R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) para todos os demais créditos tributários ou não tributários.

2. métodos alternativos (extrajudiciais) de cobrança de créditos fazendários, podendo incluir o nome do devedor em cadastro de proteção ao crédito bem como promover o protesto extrajudicial da certidão de dívida ativa, junto a instituições financeiras;

3. dispensa de inscrição em Dívida Ativa os créditos tributários ou não tributários, cujo valor consolidado, por devedor seja inferior a R\$ 350,00 (trezentos e cinquenta reais), além do cancelamento desses débitos já inscritos em Dívida Ativa;

4. divisão do custeio da atividade de cobrança, quando em procedimento extrajudicial, repartidos na proporção de 50% (cinquenta por cento) entre o **Fundo da Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PRÓ-JURÍDICO** e os Procuradores do DF e destinado ao aparelhamento, modernização e gerenciamento da atividade de cobrança, desenvolvido e coordenado pela **Secretaria de Estado de Fazenda do DF**; e

5. divisão do custeio da atividade de cobrança, quando em procedimento judicial, na **proporção de 80%** para o pagamento de **honorários advocatícios** e **20%** para o **Fundo PRÓ-JURÍDICO**, de que trata a Lei nº 2.605/00.

As medidas propostas visam atender aos **princípios da eficiência, da economicidade e da responsabilidade fiscal**, considerados os dados apresentados na mensagem que acompanha o projeto em análise.

O não ajuizamento de execuções fiscais de débitos antieconômicos permitirá que a Procuradoria-Geral do DF e o Poder Judiciário (Vara de Execuções Fiscais) concentrem esforços em processos de execução fiscal com maior potencial de arrecadação, dando-se, dessa maneira, maior celeridade aos executivos fiscais.

Essa situação resulta num percentual de recuperação de créditos do Distrito Federal em torno de **2% da Dívida Ativa**, cujo montante atual é de **R\$ 3.072.960.402,00**, retratado na tabela abaixo:



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA



Receita		R\$
INSCRICAO DIVIDA ATIVA - ICMS		R\$ 1.695.089.065,92
INSC DAT-ICMS-AUTO INFR-SONEGA/FRAUDE/CONLUIO		R\$ 602.731.694,53
INSCRICAO DIVIDA ATIVA - ISS		R\$ 218.518.679,42
INSCRICAO EM DAT - ICMS-SUBSTIT TRIBUTARIA		R\$ 151.665.858,75
INSCRICAO DIVIDA ATIVA - IPTU		R\$ 111.584.689,78
INSCRICAO DIVIDA ATIVA - ISS AUTONOMO		R\$ 93.781.912,65
DAT - MULTA P INFRACAO AO REGULAMENTO STPC-DF		R\$ 53.675.056,40
INSCRICAO DIVIDA ATIVA - ICMS IMPORTACAO		R\$ 23.201.482,01
INSCRICAO EM DIVIDA ATIVA AGEFIS		R\$ 14.691.693,77
MULTA POR ATO LESIVO AO DIREITO DO CONSUMIDOR		R\$ 13.060.069,75
INSCRICAO DIVIDA ATIVA - SIMPLES CANDANGO		R\$ 12.598.482,68
INSCRICAO EM DAT - MULTAS/TAXAS DIVERSAS		R\$ 11.812.386,71
INSC DAT-ISS-AUTO INFR(SONEGA/FRAUDE/CONLUIO)		R\$ 11.768.756,40
INSCRICA DIVIDA ATIVA - TLP		R\$ 6.283.732,61
INSCRICAO DIVIDA ATIVA - IPVA		R\$ 6.175.770,96
MULTA POR INFRACAO A LEGISLACAO SANITARIA		R\$ 5.815.549,33
INSCRICAO EM DAT-ISS-SUBSTITUICAO TRIBUTARIA		R\$ 5.717.097,29
INCRICAO DAT - INDENIZACAO E REPOSICAO		R\$ 5.438.972,28
INSCR.DAT-MULTA ACES.E/OU MULTA LEI860/95		R\$ 5.142.784,59
INSCRICAO EM DAT FUNGER		R\$ 4.656.832,72
INSCRICAO DIVIDA ATIVA - PRECO PUBLICO		R\$ 4.475.152,50
MULTAS DEP.LICENC.FISC.OBRAS		R\$ 3.201.109,92
INSC DAT OUTORGA ONER ALT USO TAGUATINGA		R\$ 2.540.813,51
INSCR EM DAT-ICMS-SUBST TRIB INT POSTO FISCAL		R\$ 2.283.157,13
INSC DAT OUTORGA ONER ALT USO A CLARAS		R\$ 1.979.599,79
INSCRICAO DIVIDA ATIVA - ITCD		R\$ 1.148.723,22
INSCRICAO DIVIDA ATIVA - TAXA DE OCUP.IMOVEIS		R\$ 1.067.051,96
TAXA AMBIENTAL - INSCRICAO DAT		R\$ 1.000.114,97
DAT-MULTA DESCUMP DE CLAUSULA CONTRATUAL CGDF		R\$ 973.506,52
MULTA P/ DESCUMP DE LICITACOES E/OU CONTRATOS		R\$ 880.603,93
TOTAL		R\$ 3.072.960.402,00

Fonte: Procuradoria-Geral do DF

Além disso, o Projeto de Lei Complementar atende às recomendações do Conselho Nacional de Justiça, no que concerne à adoção de medidas que contribuam para tornar mais ágil e racional a cobrança do crédito tributário, além da gestão dos novos ajuzamentos.

Em vista dos dados acima, os impactos financeiros para o Distrito Federal tendem a ser positivos. Além disso, a expressa previsão de possibilidade de ajuzamento de qualquer ação de cobrança determinado mediante juízo de conveniência da Procuradoria-Geral do DF reforça a proteção aos interesses creditícios do poder público.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA



Vale ressaltar que a **Lei Complementar Federal nº 101, de 2000**, conhecida como **Lei de Responsabilidade Fiscal**, atenta a considerações daquele tipo, expressamente **determina que as exigências para a concessão de renúncia de receita não se aplicam ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança** (art. 14, § 3º, II), *in verbis*:

"Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

(...)

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança. **(grifos nossos)**

O tema relativo ao custo da execução fiscal não é novo, e nesse aspecto o Distrito Federal está na retaguarda legislativa no tratamento eficiente da recuperação de seus créditos tributários e não-tributários. Com efeito, em novembro de 2011, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA realizou a pedido da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional estudo específico sobre a despesa gerada por um processo de execução fiscal, **indicando que execuções cujo valor seja inferior a R\$ 5.606,67 (cinco mil seiscentos e seis reais e sessenta e sete centavos) são economicamente inviáveis, pois geram perdas financeiras para a União.**¹

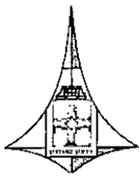
Considerando-se que o Tribunal de Justiça do Distrito Federal – TJDF é um órgão do Poder Judiciário da União, torna-se razoável considerar esse valor unitário médio por processo de execução fiscal como um parâmetro válido para a atuação da Procuradoria Geral do Distrito Federal.

Portanto, se considerarmos o **valor indicado atualizado segundo o INPC** para a data presente conclui-se que qualquer execução fiscal que tenha valor inferior a **R\$ 7.361,48 (sete mil trezentos e sessenta e um reais)** possui **grande potencial de gerar prejuízos ao Distrito Federal.**

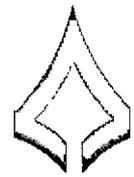
Noutro bojo, em que pese a recente alteração de julgamento do STJ - quanto à instituição de meios alternativos de cobrança dos créditos dos Estados -, parece e, espera-se, **uma reflexão quanto à opção política do Poder Executivo pelo protesto como ferramenta de cobrança extrajudicial.**

Com efeito, **adoto a corrente contrária que sustenta a prescindibilidade deste meio**, eis que a Certidão da Dívida Ativa - CDA já desfruta dos atributos da certeza e da liquidez e a via ordinária de sua execução se dá pela Lei de Execução Fiscal - LEF.

¹ IPEA. *Custo e Tempo do Processo de Execução Fiscal Promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional*. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/111230_notatecnicadiest1.pdf.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA



Assim, **estar-se-á usando dois mecanismos quando um só já é suficiente**. Também se fala em violação do princípio da legalidade estrita e desvio de finalidade, **porque a Administração Pública estaria constringendo o particular, com mais um procedimento para coagir o pagamento**.

Neste diapasão, a **Ordem dos Advogados do Brasil** ingressou como parte interessada em ação no Supremo Tribunal Federal (STF) que **questiona a validade de lei que autoriza a União a protestar débitos não pagos e inscritos em dívida ativa dos contribuintes**.

No entendimento da OAB, esta é **uma forma de sanção política, por criar artifício extrajudicial para coagir supostos devedores**.

A **ADIN nº 5.135**, proposta pela Confederação Nacional das Indústrias, questiona dispositivo da lei federal que cria, ao lado do protesto cambial e falimentar, uma espécie de protesto genérico, *"cujo objetivo único é tornar pública a impontualidade do devedor no pagamento de títulos de dívida em geral, o que lhe acarretaria abalo no crédito e em seu nome 'na praça'"*.

Tanto a Comissão Especial de Direito Tributário quanto o procurador especial tributário da OAB Nacional se posicionaram favoravelmente ao ingresso da entidade como *amicus curiae* na ação. A Ordem lembra que o próprio STF (Supremo Tribunal Federal) entende que é inadmissível o emprego de meios indiretos coercitivos de cobrança de tributos: **"O contribuinte é a parte hipossuficiente da relação jurídica de natureza obrigacional tributária, atingindo, sobremaneira, as garantias que lhe foram asseguradas pela Magna Carta"**, afirma o voto.

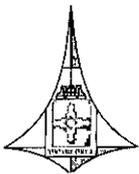
Também há, segundo a Ordem, desrespeito aos princípios da isonomia, proporcionalidade e razoabilidade. Um dos objetivos da OAB é garantir o **"livre exercício das atividades profissionais e econômicas, além de proteger o contribuinte da sanha tributária estatal"**.

Neste sentido, apresento **Emenda Modificativa** excluindo a possibilidade da instituição financeira de incluir nos cadastros restritivos de crédito de consumo o nome dos contribuintes inadimplentes e do respectivo crédito fiscal no SPC ou SERASA.

Por fim, cumpre-nos observar que o tema é pertinente à espécie normativa (lei complementar), conforme a doutrina do processo legislativo. **Lei complementar é ato normativo destinado a disciplinar matéria legislativa da competência do Distrito Federal**, de conformidade com o art. 4º, § 1º, inciso III, da Lei Complementar nº 13, de 1996, que regulamenta o art. 69 da Lei Orgânica, dispondo sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis do Distrito Federal.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

Nº _____
FOLHA _____ RUBRICA _____



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA



Quanto à **admissibilidade**, a proposição encontra-se respaldada com a competência privativa do Governador do DF. Atendidos os requisitos **constitucionais** formais acima transcritos, observa-se que a proposição não afronta qualquer outra forma de cunho constitucional material.

No que se refere à **juridicidade**, entendemos que projeto não diverge de princípios jurídicos que possam obstar sua aprovação por esta Comissão, restando, ao contrário, inserido no ordenamento jurídico positivo pátrio e distrital.

Quanto à **técnica legislativa**, não há qualquer óbice ao texto do projeto, estando o mesmo de acordo com as normas impostas pela Lei Complementar nº 13/96.

Adicionalmente, encontram-se atendidos os **demais aspectos regimentalmente vinculados à apreciação desta Comissão**, e entende-se que Projeto de Lei Complementar em apresso está em pleno alinhamento com os princípios declarados em nossa Lei Orgânica e Constituição Federal, não contrariando qualquer disposição.

Contudo, a fim de aperfeiçoar a proposição apresentamos emendas de relatora, a fim de aperfeiçoar a proposição.

Derradeiramente, por todo exposto, manifesto meu voto no âmbito desta Comissão, pela **ADMISSIBILIDADE** do **Projeto de Lei Complementar nº 047/15, na forma das emendas apresentadas** anexo.

É o voto.

Sala das Comissões,

DEPUTADO
Presidente


DEPUTADA SANDRA FARAJ
Relatora

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
N.º _____ / _____
FOLHA _____ RUBRICA _____

FOLHA DE VOTAÇÃO DE PARECER

PROPOSIÇÃO: PLC 47/2015

Dispõe sobre a racionalização no ajuizamento de execuções fiscais e regula a inscrição e cobrança da dívida ativa do Distrito Federal

AUTORIA: **PODER EXECUTIVO**

RELATORIA: **Dep. SANDRA FARAJ**

PARECER: *ADMISSIBILIDADE NA FORMA DAS EMENDAS DA CCJ*

VOTO EM SEPARADO:

Assinam e votam o parecer na reunião realizada em 15/12/15, os Senhores Deputados:

Nome do Parlamentar	Presidente	Acompanhamento				Destaque	Assinaturas
	Relator	Sim	Não	Abst	Aus		
	Leitura						
Sandra Faraj	R	x					
Chico Leite		x					
Robério Negreiros		x					
Raimundo Ribeiro	P	x					
Bispo Renato Andrade					x		
Suplentes							
Prof. Israel Batista					■		
Chico Vigilante					■		
Rafael Prudente					■		
Liliane Roriz					■		
Lira					■		
Totais		4				1	

RESULTADO:

APROVADO

Parecer do Relator

Voto em Separado

REJEITADO Relator do parecer do vencido: Dep.

Emendas apresentadas na reunião (acatadas e rejeitadas):

Concedida Vista ao Dep.

, em

27ª Ordinária

_____ª Extraordinária

Eduardo Miranda Melis
 Secretário – CCJ