

## DÍVIDA ATIVA: DA INSCRIÇÃO À COBRANÇA JUDICIAL.

### 1. A DÍVIDA ATIVA: CONCEITO, ELEMENTOS E EFEITOS DA INSCRIÇÃO.

#### 1.1. CONCEITO

Dívida ativa é sinônimo de crédito. O vocábulo “ativa” diz respeito ao pólo ativo da relação jurídica. Dívida ativa, em poucas palavras, é, pois, crédito vencido e não liquidado. Crédito exigível, por estar vencido e não adimplido. Os créditos de natureza não tributária também são passíveis de execução fiscal.

O CTN faz sua conceituação no art. 201:

Art. 201. Constitui dívida ativa tributária a proveniente de crédito dessa natureza, regularmente inscrita na repartição administrativa competente, depois de esgotado o prazo fixado, para pagamento, pela lei ou por decisão final proferida em processo regular.

Parágrafo único. A fluência de juros de mora não exclui, para os efeitos deste artigo, a liquidez do crédito.

#### 1.2. ELEMENTOS DA DÍVIDA ATIVA

Os elementos inafastáveis na idéia de dívida ativa são: crédito público e inadimplemento do devedor; ausência de causa extintiva ou suspensiva (da exigibilidade) e Inscrição. Vejamos o que significa cada um desses fenômenos que representam a dívida ativa:

**Crédito público:** a Fazenda Pública deve ter um crédito tributário; obviamente que este crédito já deve estar declarado por um lançamento, devendo, igualmente, haver o inadimplemento do contribuinte devedor.

**Ausência de causa extintiva ou suspensiva da exigibilidade:** as causas de suspensão e extinção do crédito tributário estão descritas no art. 151 e art. 156, respectivamente, do Código Tributário Nacional. Neste sentido, vale dizer que, somente haverá inscrição se não estiverem presentes qualquer das causas elencadas nos dispositivos acima referenciados.

Inscrição: a inscrição da dívida ativa da Fazenda Pública vem a ser o ato administrativo vinculado, em razão do qual é feito o assentamento do débito para com a Fazenda Pública. O prazo para a inscrição, geralmente, é de trinta (30) dias, contados da definitividade do processo administrativo. É um ato controlador. A inscrição se caracteriza como ato constitutivo da dívida fazendária, redonda no nascimento do título executivo extrajudicial, apto como título obrigatório para a cobrança mediante execução fiscal.

#### 1.3. EFEITOS DA INSCRIÇÃO

Publicidade da dívida: a inscrição tem caráter público. Ou seja, o cadastro contendo os dados da inscrição deve ser de conhecimento de todos (art. 11 do Decreto-Lei no 1.893, de 1981).

A condição de devedor da Fazenda Pública pode e deve ser de conhecimento de pessoas físicas e jurídicas por ocasião da tomada de decisão acerca da realização de inúmeros atos jurídicos, dele podendo ser extraídas as certidões, requeridas por qualquer pessoa, para defesas de direitos ou esclarecimento de situações. O cadastro das pessoas inscritas em dívida ativa é uma grande fonte de informações. Por este cadastro pode-se observar, igualmente, a inscrição de valores mínimos para inscrição de débitos e ajuizamento de execuções fiscais. Por esta via, necessariamente autorizada em lei e em consonância com os princípios constitucionais da eficiência (art. 37, caput) e da economicidade (art. 70, caput), a execução pode deixar de ser intentada. A Lei Complementar no 104, de 2001, ao modificar o § 3o do art. 198 do Código Tributário Nacional, afastou qualquer dúvida ainda subsistente acerca do caráter público do cadastro da dívida ativa.

Impossibilidade de o contribuinte obter certidão negativa de débito: quando o débito é inscrito em dívida ativa, em face dos atributos da CDA – certeza/liquidez e prova pré-constituída - Nacional, o contribuinte perde o direito de obter certidão negativa de débito.

O art. 206 do Código Tributário Nacional dispõe e a jurisprudência do STJ entende que, depois de garantida a penhora, a certidão positiva com efeito de negativa pode ser expedida.

Depreende-se do art. 206, do CTN, que:

Art. 206. **Tem os mesmos efeitos previstos no artigo anterior** a certidão de que conste a existência de créditos não vencidos, **em curso de cobrança**

**executiva em que tenha sido efetivada a penhora**, ou cuja exigibilidade esteja suspensa.

A jurisprudência do STJ, por sua vez, tem se pronunciado no seguinte sentido, *verbis*:

RECURSO ESPECIAL. TRIBUTÁRIO. CERTIDÃO POSITIVA COM EFEITOS DE NEGATIVA. ART. 206 DO CTN. PENHORA EFETIVADA. POSSIBILIDADE DE EMISSÃO DA REFERIDA CERTIDÃO. RECURSO DESPROVIDO.

**1. "Nos termos do art. 206 do CTN, pendente débito tributário, somente é viável a expedição de certidão positiva com efeito de negativa nos casos em que (a) o débito não está vencido, (b) a exigibilidade do crédito tributário está suspensa ou (c) o débito é objeto de cobrança executiva em que tenha sido efetivada a penhora" (REsp 641.075/SC, 1ª Seção, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJ de 25.9.2006). Assim, estando configurada uma das hipóteses previstas no art. 206 do CTN, qual seja a efetivação da penhora, é devida a expedição de certidão negativa de débitos.**

2. O Código de Processo Civil e a Lei de Execuções Fiscais consideram efetivada a penhora mediante a lavratura do respectivo auto ou termo, e não simplesmente com a nomeação dos bens pelo executado. Havendo créditos tributários objeto de cobrança através da ação de execução no âmbito da qual ainda não tenha sido realizada a penhora, descabe fornecer a certidão de regularidade fiscal.

3. Recurso especial desprovido. <sup>1</sup> (Grifos nossos).

**Efeito de prova pré-constituída**: A prova da liquidez e certeza se dá pelo documento representativo da inscrição, que é a CDA. A CDA, portanto, atesta a existência de um crédito em favor do Estado, que não foi honrado pelo devedor e, por isso, foi inscrito em Dívida Ativa. Por outras palavras, a Certidão da Dívida Ativa é a prova do inadimplemento e do descumprimento das obrigações por parte daquele que figura na certidão. A Fazenda Pública goza do privilégio de gerar seu próprio título executivo extrajudicial. Este documento faculta ao Ente Público, representado pelos respectivos órgãos competentes, a iniciativa do processo judicial de execução. Sem esse documento não há que se falar em obrigação tributária.

<sup>1</sup> STJ - RECURSO ESPECIAL Nº 645.192 - SC (20040017910-9), Ministra Denise Arruda, julgado em 1º de março de 2007.

## 2. DA COMPETÊNCIA PARA INSCREVER EM DÍVIDA ATIVA.

O crédito tributário municipal é constituído pela administração tributária, a qual é representada pelos seus Auditores Fiscais Tributários.

São esses profissionais estatais, que, se necessário e dependendo do tipo de lançamento, vão até o domicílio do contribuinte para auditá-la, pedem documentos para, enfim, autuá-los se evidenciada infração tributária.

Essa autuação pode ser passível de recurso administrativo, sendo que a competência do Auditor (Administração Tributária) vai até a definitividade desta decisão e nada mais, posto que a partir desse momento, a competência para a ser de outro órgão (Procuradoria), que tem o poder de averiguar se este crédito está acobertado pela certeza da dívida e se os valores apurados estão corretos ou não.

A Procuradoria é que tem o poder de controle de legalidade do lançamento tributário efetuado na pessoa do contribuinte.

O conjunto de atos administrativos em que se revela o controle da legalidade atinge a sua culminância com o assentamento da dívida tributária, por ser este o último momento de que dispõe a Administração para rever a legalidade dos seus atos.

Este ato, no caso em apreço, deve ser efetivado pela procuradoria dos municípios ou pelos advogados públicos contratados, já que somente esta tem o poder de exercer o controle sobre o lançamento tributário, competência que se encontra, inclusive, expressamente prevista na Lei nº 6.830/80, que dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Nacional, no seu artigo 2º, senão vejamos:

" Art. 2º (...) § 3º **A inscrição, que se constitui no ato de controle administrativo da legalidade, será feita pelo órgão competente para apurar a liquidez e certeza do crédito (...)**"

Tanto isso é verdade que em direito tributário, podemos falar em decadência até o momento da constituição definitiva do crédito tributário, posto que a partir daí, passa-se a falar não mais em decadência (perda do direito de lançar), mas sim em prescrição, que é perda do direito de cobrar.

O próprio STJ<sup>2</sup> delimitou o marco inicial de contagem da prescrição como sendo o da constituição definitiva do crédito tributário, assim, se a inscrição for feita pela Secretaria Municipal de Fazenda e não pela Procuradoria esta inscrição, em nosso entendimento, estará maculada de vício, pois do momento que se inicia a contagem da prescrição, que, repita-se, é a perda do direito de cobrar o crédito tributário, esgota-se a competência da Fazenda para agir, não sendo competente para o ato vinculado de inscrição em dívida ativa e, obviamente, para expedir a certidão de dívida ativa – CDA.

**Resumindo:** Decadência é a perda do direito de constituir o crédito tributário pelo lançamento, o qual é privativo da Administração Tributária e a qual é representada pelos Fiscais Tributários do Município. A prescrição, por outro lado, é a perda do direito de cobrar a dívida que o contribuinte tem para com o Município e, a autoridade que tem poder para cobrar, no caso do é a Procuradoria ou os advogados públicos do Município. O processo de cobrança e isso é bom salientar inicia-se com o esgotamento da competência da administração fazendária, que se dá com a constituição definitiva do crédito tributário.

Ressalte-se que este papel também não pode ser do Secretário da Fazenda, ou para quem o mesmo delegue competência, considerando que o mesmo é mero **gestor político** da arrecadação e não um técnico a quem cabe averiguar a certeza e a liquidez do crédito tributário.

---

<sup>2</sup> TRIBUTÁRIO. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. DECADÊNCIA. **PRESCRIÇÃO (TERMO INICIAL. CONSTITUIÇÃO DEFINITIVA DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO. RECURSO ADMINISTRATIVO PENDENTE DE JULGAMENTO)**. SÚMULA 153, DO TRIBUNAL FEDERAL DE RECURSOS. ARTIGOS 142, 173 e 174, DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. REDUÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 07 DO STJ.

1. A prescrição, causa extintiva do crédito tributário, resta assim regulada pelo artigo 174, do Código Tributário Nacional, verbis: "Art. 174. A ação para a cobrança do crédito tributário prescreve em cinco anos, contados da data da sua constituição definitiva. Parágrafo único. A prescrição se interrompe: I - pela citação pessoal feita ao devedor; I – pelo despacho do juiz que ordenar a citação em execução fiscal; (Redação dada pela Lcp nº 118, de 2005) II - pelo protesto judicial; III - por qualquer ato judicial que constitua em mora o devedor; IV - por qualquer ato inequívoco ainda que extrajudicial, que importe em reconhecimento do débito pelo devedor."

**2. A constituição definitiva do crédito tributário**, sujeita à decadência, **inaugura o decurso do prazo prescricional de cinco anos para o Fisco cobrar judicialmente o crédito tributário.** (REsp 1107339 / SP Ministro LUIZ FUX DJe 23/06/2010)

(...)12. Recurso especial desprovido. (Grifos nossos).

E não se diga que a autoridade competente para a inscrição é aquela que a lei municipal indicar e que o Município tem liberdade total para eleger quem ele bem quiser para assentar a dívida.

Não. Isso não se faz possível porque essa liberdade tem que estar compatível com a Constituição Federal e com o Sistema Tributário como um todo, o que não ocorre com a situação, em que a Secretaria da Fazenda é quem inscreve a dívida tributária devida pelo contribuinte.

O ato de cobrar o crédito tributário, que segundo Bernardo Ribeiro de Moraes, "é aquele pelo qual o credor procura obter a satisfação de seu crédito, com solução da dívida"<sup>3</sup>, é privativo do advogado público e se esse ato é realizado por outro órgão, esse ato está viciado desde a origem, devendo ser anulada a inscrição e, conseqüentemente a Certidão de Dívida Ativa – CDA.

Sobre a competência da procuradoria para inscrever a dívida tributária, muito bem se posiciona MARY ELBE GOMES QUEIROZ MAIA, in verbis:

De acordo com a Lei nº 6.830/80, que dispõe acerca da cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, a Dívida Ativa da União será apurada e inscrita na Procuradoria da Fazenda Nacional, que atualmente compõe a Advocacia-Geral da União, cuja atribuição de competência foi expressamente ratificada pela Lei Complementar nº 73/93, no seu artigo 12, I.

**A citada Lei nº 6.830/80, expressamente, no parágrafo 3º do seu artigo 2º, considerou ainda que a atividade de inscrição da Dívida Ativa constitui um ato de controle administrativo da legalidade efetuado pelo órgão encarregado de apurar a certeza e liquidez do crédito tributário.**

**O reconhecimento expresso por parte da lei, do poder de que os Procuradores da Fazenda Nacional exerçam o controle dos lançamentos nada mais é do que a possibilidade dada àqueles para que possam aferir a certeza do lançamento e submeter o ato de lançamento, mesmo quando resultante de decisão administrativa já definitiva emanada dos órgãos julgadores, a novo reexame da sua**

---

<sup>3</sup> Lei a respeito o artigo: Dívida ativa tributária. CASTRO, Anna Paula Vargas Leal e outros. Disponível no seguinte endereço eletrônico <[http://intranet.sefaz.ba.gov.br/gestao/rh/treinamento/monografia\\_anna\\_eduardo\\_luiz\\_paulo.pdf](http://intranet.sefaz.ba.gov.br/gestao/rh/treinamento/monografia_anna_eduardo_luiz_paulo.pdf)>. Acesso em 28 de maio de 2011.

**legalidade (em sentido amplo), no intuito de evitar que se inscrevam e até sejam executados créditos tributários ilegais, ilegítimos ou viciados o que demandaria em desprestígio e acarretaria, para a Administração, ônus de sucumbências de ações judiciais previamente sabidas como interpostas indevidamente.**

**Este, inclusive, caracteriza-se como o último momento, antes da execução judicial, para que a Administração possa conferir a "certeza" dos atos dos seus agentes e autoridades e invalidar os atos viciados, ilegais, ilegítimos, no intuito de proteger os interesses públicos e privados e que seja alcançada a segurança jurídica com a garantia de que somente devam ser executados crédito tributários efetivamente devidos.**

Portanto, compondo a Procuradoria da Fazenda Nacional a estrutura da Administração Pública Federal, deve-se considerar que o controle que ela poderá exercer é, igualmente, amplo, quando favorável ao contribuinte, podendo ser exercido de várias formas e momentos: por ocasião da apresentação das contra-razões pelo Procurador da Fazenda Nacional que atua junto a cada Delegacia da Receita Federal de Julgamento, antes da remessa do processo à segunda instância; pela interposição de recurso para a Câmara Superior de Recursos Fiscais, nas hipóteses previstas em lei; ou mesmo que não haja previsão legal específica para a espécie, por meio de recurso hierárquico ao Ministro da Fazenda, possibilidade esta que sempre é ínsita ao agente da Administração Pública, de poder recorrer ao superior hierárquico do órgão.

Ainda, poderá também o Procurador da Fazenda optar pela devolução, para que o órgão de onde emana o ato ou o processo reveja a irregularidade, ou com a proposição para que ele mesmo o anule, em revisão de ofício.

Qualquer meio ou providência poderá ser adotada ou utilizada no sentido de se buscar a correção ou anulação do ato ou para se evitar querelas judiciais injustificadas, pois é inadmissível que se prossiga na cobrança e execução judicial de crédito tributário sabidamente indevido, maior do que o devido, ou irregularmente constituído.

**Ao Procurador da Fazenda Nacional cabe zelar pelos interesses da Fazenda e, para alcançar este objetivo, detém o poder de exercício do controle com vista ao estrito cumprimento da legalidade, para**

**cuja obediência também poderá deixar de inscrever ou executar crédito tributário ilegítimo ou que contrarie disposição de lei, pois a ele também são aplicáveis as disposições da Lei 8.137/90 e o artigo 319 do Código Penal.** <sup>4</sup> (Grifos nossos).

Outro grande jurista que defende que a inscrição é ato a ser efetuado por advogado público é LEON FREJDA SZKLAROWSKY, o qual cita em seu texto SASCHA CALMON NAVARRO COELHO, também defensor da mesma tese, *verbo ad verbum*:

**Para o § 3º do artigo 2º da LEF, a inscrição é o ato de controle administrativo da legalidade, para apurar a liquidez e certeza do crédito, tributário ou não, da Fazenda Pública, operado por autoridade competente, que é o órgão jurídico.**

Sacha Calmon, no 6º Congresso Nacional de Administração Fazendária, realizado em Foz do Iguaçu, Paraná, de 19 a 23 de outubro de 1981, **avaliza a tese que defendemos, sobre a importância desse ato que se não confunde com o lançamento e confere ao administrado a garantia plena, e reiterou seu assentimento de que este ato deve ser realizado por advogado público, no órgão jurídico da Fazenda.**

Este ato, vinculado não se confunde com o lançamento e tem natureza distinta. Diz respeito à certeza e liquidez do débito já constituído, devendo-se apurar se este é líquido legalmente ( cobra-se o que a lei permite) e se é exato legalmente ( se a obrigação foi constituída legalmente (...)<sup>5</sup>

KIYOSCHI HARADA é ainda mais explícito, não deixando qualquer margem de dúvida a respeito da competência privativa da Procuradoria do Estado para a inscrição em dívida ativa, *litteris*:

(...) Daí a inscrição direta do crédito tributário resultante de lançamento por homologação na dívida ativa. O controle interno da legalidade dos atos da Administração é feito pelo instituto da inscrição

<sup>4</sup> Trechos extraídos do livro: DO LANÇAMENTO TRIBUTÁRIO – EXECUÇÃO E CONTROLE  
Autora: Mary Elbe Gomes Queiroz Maia Editora: Dialética, São Paulo  
Ano: 1999. Disponível no seguinte endereço eletrônico: <<http://aldemario.adv.br/elbe.htm>> Acesso em 29 de maio de 2011.

<sup>5</sup> Dívida ativa da fazenda Pública. Disponível no seguinte endereço eletrônico: <<http://jusvi.com/artigos/956>> Acesso em 29 de maio de 2011.

na dívida ativa. **Por isso, esse ato de inscrição compete às Procuradorias Fiscais dos Estados e dos Municípios que dispõem de Procuradoria-Geral.**<sup>6</sup> (Grifos nossos).

Ora, aos advogados públicos do Município, cabe exatamente assistir à administração pública no controle interno da legalidade, exercer as funções de consultoria e assessoramento jurídico do município, promover a cobrança da dívida ativa, através de sua Procuradoria, sempre lembrando que a cobrança da dívida não se inicia no Tribunal, tendo o seu início justamente com a inscrição em dívida ativa.

A Dívida Ativa inscrita goza da presunção de certeza e liquidez, e tem equivalência de prova pré-constituída contra o devedor. O ato da inscrição confere legalidade ao crédito como dívida passível de cobrança e a competência para inscrever esse débito é da Procuradoria e não da Secretaria da Fazenda.

É tão certa a competência da Procuradoria para inscrever em dívida ativa que após esse ato, já não se fala em sigilo fiscal, específico da administração tributária. Um dos efeitos devastantes da inscrição em dívida ativa é justamente a publicidade do débito (art. 198, parágrafo 3º, inciso II, do CTN), que ocorre depois de esgotada a competência da unidade fazendária.

Na Magna Carta (art. 31, parágrafo 3º), o assunto aparece para consagrar uma das mais relevantes competências da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Parágrafo 3º - Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.

Com efeito, se para a União a representação na execução (cobrança) da dívida cabe à Procuradoria da Fazenda Nacional, o mesmo deve ser entendido para os Estados e Municípios como corolário de um preceito constitucional.

Não faz sentido que sendo uno o Sistema Tributário Nacional, a competência para inscrever o débito tributário oriundo da União seja da competência da

<sup>6</sup> Lançamento por homologação. Exigência de notificação prévia do contribuinte para inscrição na dívida ativa. Disponível no seguinte endereço eletrônico: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/7500/lançamento-por-homologacao>> Acesso em 29 de maio de 2011

Fazenda Nacional e para os Municípios seja da Secretaria da Fazenda, tão-somente, porque a lei municipal assim o quer.

Não existe discricionariedade em direito tributário, sendo todo ato vinculado. Ato vinculado não é aquele somente vinculado à lei, mas a todo o sistema tributário nacional e, principalmente, à Constituição Federal.

O desrespeito a esse comando constitucional causa, evidentemente, nulidade da CDA e conseqüente extinção do processo executório, posto que ferido um dos princípios mais importantes do direito tributário, que é o princípio da legalidade.

### **3. DO TERMO DE INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA E DA CERTIDÃO DE INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA - CDA**

A cobrança da dívida ativa deve seguir um rito que começa com a inscrição em dívida ativa. Essa inscrição deve ser materializada através do Termo de Inscrição que, obrigatoriamente, deve obedecer a determinados requisitos, senão vejamos:

Dispõe o art. 202, do CTN, *verbis*:

Art. 202. O termo de inscrição da dívida ativa, **autenticado pela autoridade competente, indicará obrigatoriamente:**

- I - o nome do devedor e, sendo caso, o dos co-responsáveis, bem como, sempre que possível, o domicílio ou a residência de um e de outros;
- II - a quantia devida e a maneira de calcular os juros de mora acrescidos;
- III - a origem e natureza do crédito, mencionada especificamente a disposição da lei em que seja fundado;
- IV - a data em que foi inscrita;
- V - sendo caso, o número do processo administrativo de que se originar o crédito.

Parágrafo único. A certidão conterá, além dos requisitos deste artigo, a indicação do livro e da folha da inscrição.

A Lei nº 6.830/80, em seu artigo 2º, § 5º, também indica os mesmos requisitos, senão vejamos:

§ 5º - O Termo de Inscrição de Dívida Ativa deverá conter:

- I - o nome do devedor, dos co-responsáveis e, sempre que conhecido, o domicílio ou residência de um e de outros;

II - o valor originário da dívida, bem como o termo inicial e a forma de calcular os juros de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato;

III - a origem, a natureza e o fundamento legal ou contratual da dívida;

IV - a indicação, se for o caso, de estar a dívida sujeita à atualização monetária, bem como o respectivo fundamento legal e o termo inicial para o cálculo;

V - a data e o número da inscrição, no Registro de Dívida Ativa; e

VI - o número do processo administrativo ou do auto de infração, se neles estiver apurado o valor da dívida.

A inscrição – e isso muito importante ressaltar - é o ato que cria o título executivo, donde, após feito o assentamento da dívida, é extraída a Certidão para dar guarida ao Estado a buscar o seu direito de cobrança no Judiciário. Em assim sendo, deve o documento de registro da dívida ser subscrito pela autoridade competente.

Ressalte-se, pois, que se tratam de dois atos diversos, com finalidades diversas e expedido em momentos distintos. A inscrição em dívida ativa é o ato pelo qual a autoridade cria o título extrajudicial especial e a certidão de inscrição, o documento para efeito de ajuizamento da cobrança judicial pelo rito especial da Lei nº 6.830/80.

O Termo de Inscrição, embora não necessite ser juntado à ação de execução, é obrigatório e imprescindível, sendo que sua falta pode acarretar a extinção da execução fiscal, posto que a CDA, em tese, estaria certificando algo inexistente, e assim, não se prestaria a instruir a execução fiscal.

A CDA, por sua vez, conforme se explanou acima, em poucas e resumidas palavras, é a certificação da inscrição em dívida. É o documento necessário e obrigatório para efeito de ajuizamento da cobrança judicial pelo rito especial da Lei nº 6.830/80. Ou seja, sem CDA não pode o município cobrar o débito tributário<sup>7</sup>.

A Certidão de Dívida Ativa - CDA, com exceção do livro e folha da inscrição do débito, conterá os mesmos elementos do Termo de Inscrição e será autenticada pela autoridade competente.

<sup>7</sup> Art. 6º § 1º, da Lei nº 6.830/80 - A petição inicial será instruída com a Certidão da Dívida Ativa, que dela fará parte integrante, como se estivesse transcrita.

#### 4. DOS ATRIBUTOS DA CDA

Constituem atributos da Certidão de Dívida Ativa a liquidez e a certeza do título executivo extrajudicial, que somente se afastam através de prova em contrário. É uma presunção relativa.

A liquidez refere-se à quantia que será cobrada. Não pode haver dívida quanto ao seu montante. A certeza da dívida ativa, por sua vez, diz respeito à sua existência e a sua origem. A inscrição, portanto, torna a dívida certa. A presunção de liquidez e certeza é relativa, podendo ser elidida por prova em contrário.

#### 5. REQUISITOS FORMAIS DA CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA E O COMPORTAMENTO JURISPRUDENCIAL DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Realizada a inscrição do crédito tributário na forma prevista em lei, é extraída a Certidão da Dívida Ativa - CDA, a qual, analogicamente, tem força assemelhada ao título executivo do direito privado, consagrado na processualística civil.

Uma ação de execução fiscal, para ter êxito, em primeiro lugar deve estar revestida de título formal redondo; ou seja, sem vícios; atualmente, a jurisprudência tem sido bastante austera em relação ao cumprimento de tais requisitos pelas Procuradorias da União, Estados e Municípios.

A CDA deve, obviamente, especificar a natureza do crédito tributário e o fato constitutivo que deu origem a cobrança tributária. Em relação à multa, a CDA deve mencionar a infração que a originou. A fundamentação legal constante da CDA, por si só, não é suficiente para a identificação da natureza do débito. O fundamento legal do crédito, enfim, deve ser posto de maneira ao menos capaz de ensejar a sua identificação, permitindo a defesa no prazo legal.

Veja-se o que vem decidindo a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça a respeito da matéria, verbis:

**TRIBUTÁRIO - EXECUÇÃO FISCAL - CDA - AUSÊNCIA DE DESCRIÇÃO DO FATO CONSTITUTIVO DA INFRAÇÃO - PREJUÍZO À AMPLA DEFESA - NULIDADE.**

1. A CDA é título formal, cujos elementos devem estar bem delineados, a fim de dar efetividade ao princípio constitucional da ampla defesa do executado.

**2. Diante disso, torna-se obrigatória a descrição do fato constitutivo da infração, não sendo suficiente a menção genérica a "multa de**

**post geral", como origem do débito a que se refere o art. 2º, § 5º, III, da Lei 6.830/80.**

3. Recurso especial não provido.<sup>8</sup> (Grifos não originais).

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO

ESPECIAL. MULTA ADMINISTRATIVA. CERTIDÃO DA DÍVIDA ATIVA. NULIDADE. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS DE VALIDADE.

1. A jurisprudência pacífica no STJ é no sentido de que os títulos executivos por serem títulos formais, devem estar bem delineados os aspectos indispensáveis para que possa o executado produzir a sua defesa.

2. O Tribunal a quo, entendeu que o título tributário **não atende os requisitos previstos no artigo 2º, § 5º, inciso III, da Lei 6.830/80, na medida em que não constou a origem da dívida e a natureza do crédito**, o que inviabilizou o exercício do direito de defesa da executada, por não possuir os requisitos mínimos exigidos por lei. 3. Agravo Regimental não provido.<sup>9</sup> (Grifos não originais).

Quando se tratarem de requisitos meramente formais e que não comprometem a defesa do executado, por outro lado, o Superior Tribunal de Justiça tem sido mais benevolente, tendo decidido nos seguintes termos:

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO – RECURSO ESPECIAL – EXECUÇÃO FISCAL – CDA – REQUISITOS – FALTA DE INDICAÇÃO DO LIVRO E DA FOLHA DA INSCRIÇÃO DA DÍVIDA – NULIDADE NÃO CONFIGURADA.

**1. A nulidade da CDA não deve ser declarada por eventuais falhas que não geram prejuízos para o executado promover a sua a defesa, informado que é o sistema processual brasileiro pela regra da instrumentalidade das formas (pas des nullités sans grief), nulificando-se o processo, inclusive a execução fiscal, apenas quando há sacrifício aos fins da Justiça.**

2. Recurso especial provido.<sup>10</sup>

Decisão-Notificação emitida sem observância dos princípios que regem o processo administrativo merece ser anulada.<sup>11</sup>

## **6. DA POSSIBILIDADE DE SE RECONHECER DE OFÍCIO OS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS PRESCRITOS.**

Entendemos que a Administração Pública Municipal pode reconhecer de ofício, dependendo da situação fática de cada caso concreto, os créditos tributários prescritos, desde que haja previsão legal (lei formal), previsão do impacto financeiro para os fins de renúncia de receita e, bem assim, relatório pormenorizado das ocorrências, indicando o porquê da demora na promoção da cobrança judicial e fundamentação da medida com a apuração das eventuais responsabilidades de quem dera causa à renúncia, tudo em prol dos princípios da economicidade e razoabilidade.

Para esclarecimentos doutrinários que amparam nosso entendimento ler o artigo “DA POSSIBILIDADE DE DECLARAÇÃO “EX OFFICIO” DA PRESCRIÇÃO TRIBUTÁRIA EM PROCESSOS ADMINISTRATIVOS FISCAIS” do autor, Deraldo Dias de Moraes Neto disponível no seguinte endereço eletrônico: [http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/Anais/sao\\_p\\_aulo/2936.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/Anais/sao_p_aulo/2936.pdf). Acesso em 28 de fevereiro de 2011.

No mais, cabe salientar que a Lei Federal nº 11.941/2009, no art. 53, dispõe que a prescrição dos créditos tributários pode ser reconhecida de ofício pela autoridade administrativa.

Além disso, podemos citar como exemplo a conduta do Ministério Público (Órgão administrativo e não Judiciário) que ao se deparar com uma ação prescrita, não deflagra a ação penal, preferindo o arquivamento do inquérito policial. Mutatis mutandis, dependendo do caso, também entendemos que a prescrição pode ser declarada de ofício pela autoridade administrativa.

Muitas questões ainda poderiam ser abordadas nesta oportunidade, como por exemplo, as controvérsias que surgem com o parcelamento, o prazo prescricional e sua contagem, o prazo para a inscrição em dívida ativa, mas, infelizmente, esses são temas que exigem mais tempo, não sendo possível analisá-los neste curto espaço de tempo.

Muito obrigada a todos.

<sup>8</sup> STJ – Resp nº 965223 / SP, relatora Ministra Eliana Calmon, publicado no dia 21/10/2008.

<sup>9</sup> STJ - AgRg no REsp 1166608 / SP Ministro BENEDITO GONÇALVES - DJe 28/09/2010

<sup>10</sup> STJ – Resp nº 840353 / RS, relatora Ministra Eliana Calmon, Publicado no dia 07/11/2008

<sup>11</sup> 2º Conselho de Contribuintes / 5a. Câmara / ACÓRDÃO 205-00.198 em 11.12.2007. Disponível no seguinte endereço eletrônico: [http://www.portaltributario.com.br/acordao/acordao205\\_198.htm](http://www.portaltributario.com.br/acordao/acordao205_198.htm). Acesso em 28 de setembro de 2009.