

**PARECER Nº** 03 , **DE 2015** - *ccj*

**DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA**, sobre o **Projeto de Lei Complementar nº 34/2015**, 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 250/2015-GAG.

Na Exposição de Motivos nº 01/2015 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).

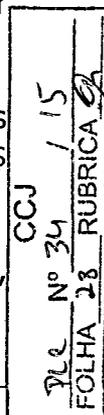
Assim, verificou-se ser atentatórios aos princípios da eficiência administrativa e da economicidade ajuizar e julgar execuções fiscais cujo valor a ser recuperado seja inferior ao próprio custo de tramitação, estimado em cerca de R\$ 4.300,00 (quatro mil e trezentos reais).

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.

A proposição prevê, ainda, em seu art. 2º 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.

Os arts. 3º e 4º 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. 5º trata prevê a não autorização de restituições de quantias pagas, nem a compensação de dívidas.





**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**  
**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA**



Por seu turno o parágrafo único do art. 6º, prevê o acréscimo de 10% (dez por cento) o valor da inscrição de crédito em Dívida Ativa, para atender às despesa com sua cobrança, bem como trata do recebimento de honorários advocatícios (de sucumbência) e demais despesas para o custeio da atividade de cobrança, repartidos na proporção de 50% (cinquenta por cento) entre ambos (Fundo da Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PRÓ-JURÍDICO e os Procuradores do DF)

Seguem, cláusulas de vigência e de revogação das disposições contrárias, em especial o art. 12 da Lei Complementar nº 781/2011 e no Decreto nº 13.119/1991.

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 Defesa do Consumidor – CDC, a 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**

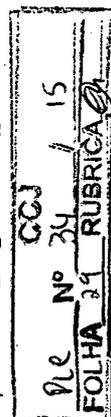
Ab initio, merece registro que incumbe, privativa e terminativamente, a esta C.C.J. exercer o juízo da proposição acima elencada quanto à admissibilidade, constitucionalidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação, conforme o determinado pelo artigo 63, I, do Regimento Interno desta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

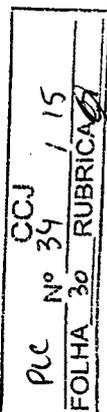
**4. divisão do custeio da atividade de cobrança**, repartidos na proporção de 50% (cinquenta por cento) entre ambos (Fundo da Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PRÓ-JURÍDICO e os Procuradores do DF).

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 (Vãra de Execuções Fiscais) concentrem esforços em processos de execução fiscal com maior potencial de arrecadação, dando-se, dessa maneira, maior celeridade aos executivos fiscais.

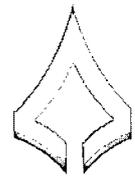
Essa situação resulta num percentual de recuperação de créditos do Distrito Federal em torno de **2% da Dívida Ativa**, cujo montante atual é de **R\$ 3.072.960.402,00**, retratado na tabela abaixo:

Receita	R\$
INSCRICAO DIVIDA ATIVA - ICMS INSC DAT-ICMS-AUTO INFR- SONEGA/FRAUDE/CONLUIO	R\$ 1.695.089.065,92
INSCRICAO DIVIDA ATIVA - ISS	R\$ 602.731.694,53
	R\$ 218.518.679,42





**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**  
**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA**

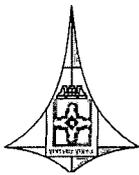


INSCRICAO EM DAT - ICMS-SUBSTITUTIVA	R\$ 151.665.858,75
INSCRICAO DIVIDA ATIVA - IPTU	R\$ 111.584.689,78
INSCRICAO DIVIDA ATIVA - ISS AUTONOMO	R\$ 93.781.912,65
DAT - MULTA P INFRACAO AO REGULAMENTO STPC-DF	R\$ 53.675.056,40
INSCRICAO DIVIDA ATIVA - ICMS IMPORTACAO	R\$ 23.201.482,01
INSCRICAO EM DIVIDA 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
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 3.072.960.402,00</b>

Fonte: Procuradoria-Geral do DF

S

CCJ  
PLC Nº 34 / 15  
FOLHA 31 RUBRICA



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**  
**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA**



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 ajuizamentos.

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

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;*

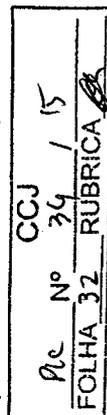
**II** - *ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança. (grifos nossos)*

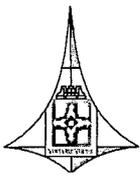
O tema relativo ao custo da execução fiscal não é novo, e nesse aspecto o Distrito Federal está na retaguarda legislativa no tratamento eficiente da recuperação de seus créditos tributários e não-tributários. Com efeito, em novembro de 2011, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA realizou 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.**<sup>1</sup>

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.

<sup>1</sup> 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](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/111230_notatecnicadiest1.pdf).





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.

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 constrangendo 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.**

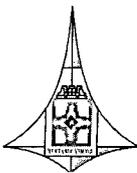
No entendimento da OAB, esta é **uma forma de sanção política, por criar artifício extrajudicial para coagir supostos devedores.**

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"**.





**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**  
**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA**



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.

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.

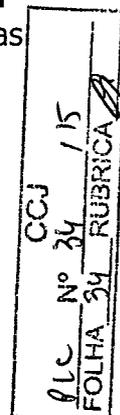
Derradeiramente, por todo exposto, manifesto meu voto no âmbito desta Comissão, pela **ADMISSIBILIDADE do Projeto de Lei Complementar nº 034/15, na forma das emendas apresentadas, anexo, inadmitidas as emendas modificativa nº 01 e aditiva nº 2.**

É o voto.

Sala das Comissões,

**DEPUTADO**  
**Presidente**

  
**DEPUTADA SANDRA FARAJ**  
**Relatora**



**FOLHA DE VOTAÇÃO DE PARECER**

**PROPOSIÇÃO: PLC 34/2015**

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 de Relatora, Inadmitidas as Emendas nºs 1 e 2.*

VOTO EM SEPARADO:

Assinam e votam o parecer na reunião realizada em 17/11/2015, 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		X					
Bispo Renato Andrade	P	X					
<b>Suplentes</b>							
Prof. Israel Batista							
Chico Vigilante							
Rafael Prudente							
Liliane Roriz							
Rodrigo Delmasso							
<b>Totais</b>		05					

**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.

24<sup>a</sup> Ordinária

      <sup>a</sup> Extraordinária

Eduardo Miranda Melis  
Secretário – CCJ

CCJ  
PLC Nº 34 / 15  
FOLHA 35 RUBRICA

**SEM PARECER**