



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

NOTIFICAÇÃO RECOMENDATÓRIA CIRCULAR N. 001/2025/GPGMPC (EXTRATO)

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA –MPC** por seu Procurador-Geral de Contas, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, constantes, em especial, no artigo 129 da Constituição Federal e no artigo 83 da Lei Complementar Estadual n. 154/1996, **RESOLVE** expedir a presente **NOTIFICAÇÃO RECOMENDATÓRIA CIRCULAR** aos Chefes do Poder Executivo dos Municípios do Estado de Rondônia, ou a quem os substituam legalmente, para que:

I – Antes de inscrever o débito/multa na Dívida Ativa, **ATENTEM-SE** à obrigação de rever todos os requisitos jurídicos-legais dos atos praticados tendentes à formalização do crédito tributário ou não tributário, conforme art. 2º, § 5º da Lei n. 6.830/80, possibilitando que o assentamento do débito/multa para com a Fazenda Pública dê origem a título executivo dotado de certeza, liquidez e exigibilidade, para que, em eventual proposição de execução fiscal para cobrança, haja efetividade no ressarcimento dos valores devidos ao Erário municipal.

ADVERTE-SE que o não atendimento injustificado desta Notificação Recomendatória poderá ensejar a interposição de Representação ao Tribunal de Contas para efeito de responsabilização dos gestores e/ou responsáveis, na forma prevista no artigo 12, 13, 14 e 19 da Instrução Normativa n. 69/2020/TCERO.

As razões que justificam esta Notificação Recomendatória e os seus fundamentos jurídicos constam em anexo, que constitui parte integrante deste instrumento.

É o que se notifica e recomenda, por ora.

Porto Velho/RO, 18 de fevereiro de 2025.

(assinado eletronicamente)

MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIAMPC-RO, Órgão de estatura constitucional, previsto no artigo 130 da Constituição Federal, por intermédio do seu Procurador-Geral de Contas infra-assinado, no exercício da missão institucional do Órgão de resguardar a ordem jurídica, o regime democrático e a proteção da Lei no âmbito do controle externo desta Unidade Federativa, lastreado nas disposições contidas no artigo 80 da Lei Complementar n. 154/1996 e no artigo 230, inciso I do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (RITCERO), formula a presente

NOTIFICAÇÃO RECOMENDATÓRIA CIRCULAR N. 001/2025/GPGMPC

aos Chefes do Poder Executivo dos Municípios do Estado de Rondônia, em razão da emissão de Certidões de Dívidas Ativas com informações equivocadas sobre a fundamentação legal da dívida, contrariando as disposições previstas no art. 2º, § 5º, incisos II, e §6º da Lei n. 6.830/80, como se descreverá abaixo.

DOS FATOS

No desempenho de suas atribuições previstas na Instrução Normativa n. 69/2020/TCE-RO, o Ministério Público de Contas (MPC-RO) observou que algumas Certidões de Dívida Ativa - CDA emitidas

pelos Municípios do Estado de Rondônia, com vistas a cobranças de débitos e/ou multas impostos em Decisões proferidas pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, apresentavam informações desacertadas quanto ao fundamento legal da dívida, sendo anotado que se tratava de imposição de “multa”, quando na verdade deveria ser “débito” arbitrado pela Corte de Contas.

Como é de conhecimento, a Certidão de Dívida Ativa é um instrumento em que a autoridade competente para cobrança registra os débitos/multas de um devedor/contribuinte, depois de esgotado o prazo concedido para quitação.

Para a adequada inscrição em dívida ativa no registro próprio, é necessária a observação dos requisitos elencados no art. 2º, § 5º da Lei de Execuções Fiscais – LEF, n. 6.830/80, dentre os quais se destaca a acertada fundamentação legal da dívida. Por essa razão, considerando a relevância do tema aqui retratado e a necessidade de ajuste das gestões, expede-se a presente Notificação Recomendatória Circular, conforme segue.

DOS DIREITOS

Como destaca a doutrina [1], a dívida ativa da Fazenda Pública “compreende créditos tributários e não-tributários, e que abrange correção monetária, juros, multa e demais encargos legais e contratuais”. Para mais, acrescenta Paulo Caliendo e Cristiane de Marchi [2] que “O artigo 2º da Lei de Execuções Fiscais [...] apresenta em seu *caput* remissão a Lei n. 4.320/64 ao disciplinar que constitui Dívida Ativa da Fazenda Pública aquela definida como tributária ou não tributária na Lei n. 4.320/64 [3], com as alterações posteriores.”

Posto isso, da leitura do § 3º do art. 2º da LEF, tem-se que é pela inscrição em dívida ativa que se faz o controle administrativo da legalidade do lançamento havido, o que implica na verificação da liquidez e na certeza da dívida. Neste passo, Madureira e Valadão descrevem que a inscrição do crédito tributário na dívida ativa:

[...] tem função de um **controle preventivo necessário** para que o ato de lançamento tributário adquira a força de título executivo, tendo como conteúdo o controle administrativo da legalidade do lançamento tributário como um todo, **controle esse feito com o objetivo de apurar a certeza e a liquidez do crédito tributário** – art. 2º, § 3º da LEF. Situa-se entre o procedimento administrativo de lançamento [...] e o processo judicial de execução, do qual é pressuposto necessário para a formação do título executivo.

[...]

Dessa forma, ao fazer o controle de legalidade do lançamento tributário, a **autoridade administrativa encarregada da inscrição** do crédito tributário na Dívida Ativa **deverá averiguar se estão presentes no lançamento tributário todos os requisitos do Termo de Inscrição na Dívida Ativa, conforme disposto no § 5º do art. 2º da LEF.** [negritou-se]

Sendo assim, tal como delineado no §§ 5º e 6º do art. 2º da LEF, a Certidão de Dívida Ativa - CDA deverá conter os mesmos elementos do Termo de Inscrição de Dívida Ativa, sendo eles:

§ 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.

§ 6º - A Certidão de Dívida Ativa conterá os mesmos elementos do Termo de Inscrição e será

autenticada pela autoridade competente. [destacou-se]

Com efeito, sob perspectiva ampla, tem-se que o **fundamento legal da dívida** se relaciona ao alicerce jurídico utilizado para sustentar a obrigação, isto é, a legislação que está sendo aplicada ao caso concreto, garantindo que a cobrança do crédito está em conformidade às normas tributárias ou não tributárias.

Por conseguinte, compreende-se que o acertado lançamento da fundamentação legal na CDA, com identificação clara e objetiva dos dispositivos legais que respaldam a cobrança do débito/multa, impossibilita eventual declaração de nulidade da Certidão em processo de execução fiscal distribuído pelo Ente, por inexistência do título.

No enfoque, Madureira e Valadão apontam que: “[...] consolidou-se na Jurisprudência o entendimento segundo o qual a CDA deve revestir de todos os elementos necessários à correta identificação, pelo devedor, do objeto da cobrança e dos seus fundamentos legais, **sob pena de restar configurada a nulidade do título, por ofensa ao princípio constitucional da ampla defesa.** [realçou-se]

Em arrimo, colaciona-se excertos do entendimento do STJ sobre o tema:

AREsp n. 1.588.954/SP – 2ª Turma:

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. OFENSA AOS ARTS. 489, 926 E 1.022 DO CPC/2015 NÃO CONFIGURADA. EXECUÇÃO FISCAL. CDA. NULIDADE. AUSÊNCIA DE REQUISITOS LEGAIS. REVISÃO DO CONTEXTO FÁTICO-PROBATÓRIO VEDADA. SÚMULA 7/STJ. EMENDA OU SUBSTITUIÇÃO DO TÍTULO EXECUTIVO EM QUESTÃO. IMPOSSIBILIDADE.

1. Constata-se que não se configura a ofensa aos arts. 489, 926 e 1.022 do Código de Processo Civil/2015, uma vez que o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia que lhe foi apresentada.

2. No enfrentamento da matéria, o Tribunal de origem lançou os seguintes fundamentos: "No caso presente e de forma frequente no Município - agravante, observa-se que a CDA não menciona qualquer legislação referente aos tributos e, de outro lado, é imprecisa quanto à atualização monetária, multa e juros o que dificulta, sobremaneira, o exercício do direito de defesa do executado, além de prejudicar o controle judicial sobre o ato administrativo. (...) Assim, era mesmo de rigor o **reconhecimento da nulidade da CDA, já que 'admitir certidão de dívida ativa sem a satisfação das poucas exigências legais, representa não apenas a violação ao princípio da estrita legalidade, que rege a Administração Pública, mas, num contexto mais amplo, do princípio do devido processo legal processual (e seus corolários: ampla defesa e contraditório) e substancial'.**"

3. Outrossim, no julgamento dos Embargos de Declaração, o Tribunal a quo esclareceu que "ao contrário do que aduz o embargante, era nítida a nulidade da CDA por falta de menção a qualquer legislação referente aos tributos. Impossível, assim, conforme fundamentação trazida na decisão agravada, a substituição da CDA".

4. Com efeito, o STJ tem decidido reiteradamente que não cabe apreciar se a CDA que instrui a Execução Fiscal preenche os requisitos formais para instauração do feito, por demandar revisão da matéria fático-probatória, vedação contida na Súmula 7/STJ.

5. O acórdão recorrido está em sintonia com a jurisprudência do STJ no sentido de que **não é possível corrigir, na certidão, vícios do lançamento e/ou da inscrição. A emenda ou substituição da CDA é admitida diante da existência de erro material ou formal, não sendo cabível, entretanto, quando os vícios decorrem do próprio lançamento ou da inscrição (Súmula 392/STJ).** O referido entendimento já foi firmado em recurso repetitivo (art. 543-C do CPC/1973), quando a Primeira Seção promoveu o julgamento do REsp 1.045.472/BA, relatoria do Min. Luiz Fux.

6. Agravo conhecido para conhecer parcialmente do Recurso Especial, apenas em relação ao art. 1.022 do CPC/2015, e, nessa parte, não provido.

(AREsp n. 1.588.954/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 3/3/2020, DJe de 19/5/2020.) [destacou-se]

REsp n. 1.873.394/PE – 1ª Turma:

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. INEXISTÊNCIA. REEXAME DE PROVAS. NÃO CABIMENTO. CDA. NULIDADE. CONTRIBUIÇÃO AO PIS E COFINS. ERRO DE FUNDAMENTO LEGAL. DECOTE DE EXCESSO. INVIABILIDADE.

1. Inexiste violação dos arts. 489, II, § 1º, IV, e 1.022, II, do CPC/2015, não se vislumbrando nenhum equívoco ou deficiência na fundamentação contida no acórdão recorrido, sendo possível observar que o Tribunal de origem apreciou integralmente a controvérsia, apontando as razões de seu convencimento, não se podendo confundir julgamento desfavorável ao interesse da parte com negativa ou ausência de prestação jurisdicional.

2. É inviável, em sede de recurso especial, o reexame de matéria fático-probatória, nos termos da Súmula 7 do STJ: "A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial. "

3. A Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça possui pacífica compreensão segundo a qual é cabível o decote do excesso de cobrança na Certidão de Dívida Ativa (CDA), sem que se determine sua substituição, quando possível a revisão por meros cálculos aritméticos, devendo prosseguir a execução fiscal. No entanto, **se o equívoco remete ao fundamento legal, impõe-se a declaração de nulidade do título executivo e a feitura de novo lançamento, caso não superado o prazo decadencial** (REsp 1.045.472/BA, relator Ministro Luiz Fux, Primeira Seção, julgado em 25/11/2009, DJe de 18/12/2009).

4. Hipótese em que o título extrajudicial deve ser anulado, pois se apresenta comprometido em relação ao pressuposto relativo à certeza, com desrespeito ao direito de defesa do contribuinte, ao exigir Contribuição ao PIS e COFINS adotando fundamento legal equivocado (Lei n. 9.718/1998), que versa sobre o regime cumulativo de tributação, quando deveria ter observado o regime não cumulativo (Leis n. 10.637/2002 e 10.833/2003).

5. O lançamento é ato privativo da autoridade tributária, de modo que o Poder Judiciário não pode adotar critérios e regime jurídicos distintos daqueles que ensejaram a inscrição em dívida ativa para, ainda que com base em laudo pericial, proceder à constituição do crédito tributário, sob pena de violar a Constituição Federal e o CTN.

6. Recurso especial da parte autora conhecido e provido. Recurso especial da Fazenda Nacional conhecido em parte e, nessa extensão, desprovido.

(REsp n. 1.873.394/PE, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 6/10/2022, DJe de 11/11/2022.) [negritou-se]

AgInt no REsp n. 2.105.173/PR – 1º Turma:

TRIBUTÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. VIOLAÇÃO AO ART. 1.022 DO CPC/2015. INOCORRÊNCIA. EXECUÇÃO FISCAL. CDA. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL. NULIDADE INSANÁVEL. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.

I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. *In casu*, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

II - A Corte de origem apreciou todas as questões relevantes apresentadas com fundamentos suficientes, mediante apreciação da disciplina normativa e cotejo ao posicionamento jurisprudencial aplicável à hipótese. Inexistência de omissão, contradição ou obscuridade.

III - A emenda, ou substituição da CDA, até a prolação da sentença, é permitida para corrigir erro formal ou material no título executivo, **revelando-se inviável, contudo, a correção de nulidade relativa à deficiência na fundamentação legal**. Precedentes.

IV - Em regra, descabe a imposição da multa, prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015, em razão do mero improvimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso.

V - Agravo Interno improvido.

(AgInt no REsp n. 2.105.173/PR, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 26/2/2024, DJe de 5/3/2024.) [realçou-se]

Em apreço ao entendimento externado acima, o MPC/RO ressalta que observou que, em determinadas execuções fiscais propostas pelos Municípios para cobrança de créditos provenientes de

decisões do TCE/RO, a inobservância dos requisitos contidos no § 5º, do art. 2º da LEF para emissão da CDA, importou no reconhecimento judicial da nulidade do título executivo extrajudicial, com extinção do processo.

Nesse aspecto, é de suma importância sublinhar que, dependendo do lapso temporal transcorrido desde a data da constituição definitiva do crédito, a ineficiência da ação de execução fiscal anteriormente interposta pode resultar na impossibilidade de adoção de outras medidas de cobrança pelo Ente, em razão de eventual incidência da prescrição na pretensão de cobrança, gerando, assim, prejuízos aos cofres do Tesouro municipal.

À vista disso, o Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia compreende que o preenchimento de todos os requisitos previstos no art. 2º, § 5º da Lei de Execuções Fiscais, para a inscrição em dívida ativa e emissão da respectiva Certidão, é medida indispensável, porquanto eventuais falhas ou irregularidades na CDA podem, ulteriormente, invalidar a execução fiscal distribuída pela entidade credora.

Sobre o tema, ressaltam Caliendo e Marchi [4] que a presunção de certeza e liquidez da dívida ativa é relativa (*juris tantum*), podendo ser refutada caso seja apresentada prova inequívoca pelo devedor/interessado, nestas palavras:

A presunção de certeza e liquidez da dívida ativa, prevista na Lei de Execuções Fiscais, é *juris tantum*, podendo esta ser ilidida se for apresentada prova inequívoca. Desta forma, caberá ao devedor apontar e comprovar os vícios, formais ou materiais, da inscrição, ou ainda, da declaração ou do lançamento que lhe deram origem e que comprometeram sua higidez1 .

Portanto, somente poderá ser ilidida, ou seja, contestada, refutada, combatida, a presunção de certeza e liquidez com a demonstração, por prova inequívoca, de que o título não é certo ou que este é ilíquido.

[...]

Desta forma, trata-se de ônus probatório do executado (ou de terceiro a quem aproveite) em demonstrar que a Certidão de Dívida Ativa não possui os requisitos necessários (certeza e liquidez) para a sua exigibilidade, devendo proceder através da oposição de embargos ou, ainda, a depender de quais alegações irá realizar, utilizar-se de exceção de pré-executividade. Incumbe destacar que o art. 2º da Lei de Execuções Fiscais apresenta uma série de condições necessárias para a validade da Certidão de Dívida Ativa, especialmente no § 5º do referido dispositivo.

À vista disso, cabe à Administração examinar o processo ou o expediente relativo ao crédito e, depois de verificar a inexistência de inconsistências que possam infirmar a execução fiscal, proceder a inscrição em dívida ativa no registro próprio, constituindo título executivo extrajudicial hábil a embasar possível ajuizamento de execução fiscal, conforme art. 784, inciso IX do Código de Processo Civil em vigor: “São títulos executivos extrajudiciais: [...] IX - a certidão de dívida ativa da Fazenda Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, correspondente aos créditos inscritos na forma da lei;”

Portanto, considerando que a Certidão de Dívida Ativa é um instrumento indispensável no contexto da cobrança judicial de créditos inscritos na dívida ativa, sejam eles de natureza tributária ou não tributária, e tendo em apreço que os requisitos enumerados no § 5º do art. 2º da LEF devem ser observados para a liquidez, validade e exigibilidade do título executivo, expede-se a presente Notificação Recomendatória Circular, conforme segue.

DAS RECOMENDAÇÕES E ADVERTÊNCIA

Diante do exposto, com fundamento nas razões acima indicadas, o Ministério Público de Contas **RECOMENDA** aos Chefes do Poder Executivo dos Municípios do Estado de Rondônia, ou a quem os substituam legalmente, para que:

I – Antes de inscrever o débito/multa na Dívida Ativa, **ATENTEM-SE** à obrigação de rever todos os requisitos jurídicos-legais dos atos praticados tendentes à formalização do crédito tributário ou

não tributário, conforme art. 2º, § 5º da Lei n. 6.830/80, possibilitando que o assentamento do débito/multa para com a Fazenda Pública dê origem a título executivo dotado de certeza, liquidez e exigibilidade, para que, em eventual proposição de execução fiscal para cobrança, haja efetividade no ressarcimento dos valores devidos ao Erário municipal.

ADVERTE-SE que o não atendimento injustificado desta Notificação Recomendatória poderá ensejar a interposição de Representação ao Tribunal de Contas para efeito de responsabilização dos gestores e/ou responsáveis, na forma prevista no artigo 12, 14 e 19 da Instrução Normativa n. 69/2020/TCERO.

Por fim, esclarece-se que a presente Notificação Recomendatória não reflete, não interfere e nem vincula a atuação própria do Tribunal de Contas, posto que se trata de orientação pedagógica e preventiva contemplada no inciso IV do art. 27 da Lei Federal n. 8.625/93 c/c art. 98-H da Lei Complementar n. 154/96, com vistas a contribuir para o aperfeiçoamento dos atos administrativos.

É o que se notifica e recomenda, por ora.

Porto Velho/RO, 18 de fevereiro de 2025.

(assinado eletronicamente)

MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

[1] MADUREIRA, Cláudio; e VALADÃO, José Arildo. Execução Fiscal. Lei n. 6.830/1980. 6ª Edição revista, ampliada e atualizada. Editora JusPODIVM. 2017.

[2] CALIENDO, Paulo (Coordenador); MARCHI, Cristiane de; ...[et al.] 1ª ed. Porto Alegre: OAB/RS. 2016. Pág. 66.

[3] Estatuiu normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Art. 39, § 2º**: Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e **Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública**, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multas de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, aluguéis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, **reposições, restituições**, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de subrogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais. (Incluído pelo Decreto Lei nº 1.735, de 1979)

[4] CALIENDO, Paulo (Coordenador); MARCHI, Cristiane de; ...[et al.] 1ª ed. Porto Alegre: OAB/RS. 2016. Pág. 104.



Documento assinado eletronicamente por **MIGUIDONIO INACIO LOIOLA NETO, Procurador-Geral**, em 18/02/2025, às 11:22, conforme horário oficial de Rondônia, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#) e do art. 4º da [Resolução TCERO nº 165, de 1 de dezembro de 2014](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.tzero.tc.br/validar>, informando o código verificador **0819783** e o código CRC **0A28B17E**.

Referência: Processo nº 001275/2025

SEI nº 0819783

Av. Presidente Dutra, 4229 - Olaria - Porto Velho/RO - CEP 76801-327 - Fone (69) 3609-6318 / 6319
www.mpc.ro.gov.br