



**MINISTÉRIO DA DEFESA
EXÉRCITO BRASILEIRO
GABINETE DO COMANDANTE**

**MEMÓRIA
Nº 09-A2.2
09 DEZ 2016**

1. ASSUNTO: Inscrição em Dívida Ativa da União

2. REFERÊNCIAS:

- a. Constituição Federal;
- b. Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969 – Código Penal Militar;
- c. Decreto-Lei nº 1.002, de 21 de outubro de 1969 – Código de Processo Penal Militar;
- d. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964;
- e. Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001;
- f. Decreto nº 98.820, de 12 de janeiro de 1990 – Regulamento de Administração do Exército;
- g. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;
- h. Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980;
- i. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999;
- j. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil;
- k. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil;
- l. Decreto-Lei 147, de 3 de fevereiro de 1967;
- m. Portaria nº 156, de 18 de março de 2013, do Comandante do Exército; e
- n. Portaria nº 008-SEF, de 23 de dezembro de 2003.

3. ELEMENTOS DISPONÍVEIS:

Por meio do DIEx nº 99-Asse Jur/CCIEEx, de 3 de novembro de 2016, o Sr Chefe do Centro de Controle Interno do Exército informou a este Gabinete que a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, invocando o contido no Parecer PGFN/CJU/COJPN nº 44/2014 e no Parecer nº PGFN/CDA nº 2348/2012, assentou o entendimento de que somente será possível a inscrição de crédito não tributário (originário da obrigação de ressarcimento ao erário) em Dívida Ativa da União (DAU) quando houver expressa autorização legal. Não existindo lei autorizativa, a constituição do crédito deverá ser realizada mediante o ajuizamento da ação de conhecimento respectiva.

Informou, ainda, que o Comando da 5ª Região Militar solicitou providências à Procuradoria Seccional da União em Joinville/SC para obter ressarcimento ao erário, pela via judicial, de dívida imputada a quem não possui vínculo com a Administração Militar, tendo aquela Procuradoria informado que, diante do diminuto valor do ressarcimento e após a análise do “custo x benefício”, não se justificaria a propositura de ação de conhecimento, invocando a Portaria AGU nº 337, de 25 AGO 11, cujo artigo 2º dispõe *in verbis*:

“Art. 2º. Os órgãos da Procuradoria-Geral da União ficam autorizados a não propor ações, a não interpor recursos, assim como a desistir das ações e dos respectivos recursos, quando o valor total atualizado de créditos da União, relativos a um mesmo devedor, for igual ou inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).”

Outrossim, informou o CCIEx que o Comando da 2ª Região Militar solicitou à PRFN/3ª Região revisão do Parecer PRFN/CJU/COJPN nº 44/2014, de 9 JAN 14, vez que tal parecer tem justificado a devolução de processos de inscrição em DAU, sob o argumento de que se faz necessária previsão legal para a constituição de crédito não tributário. Em resposta a PRFN/3ª Região encaminhou ao Comando da 2ª Região Militar o Parecer PRFN/3ª Região/DICAJ nº 0650/2016 onde cita que, havendo lei autorizando a cobrança administrativa de ressarcimento ao erário, o caminho natural para o recebimento do crédito público será o da inscrição em dívida ativa e do manejo do executivo fiscal, como é o caso das dívidas de servidores ativos, pensionistas, aposentados e exonerados, conforme os termos dos artigos 46 e 47 da Lei nº 8.112/1992. Por outro lado, não havendo autorização legal para cobrança administrativa, torna-se imprescindível o ajuizamento de ação de cobrança.

Do exposto, conclui-se que:

a. só poderá haver a remessa de processo administrativo de ressarcimento ao erário para a Procuradoria da Fazenda Nacional, para fins de inscrição em dívida ativa, quando houver lei autorizando a cobrança do débito na via administrativa. Não havendo lei autorizativa, o processo deverá ser encaminhado ao órgão competente da Procuradoria da União, para o ajuizamento do processo de conhecimento; e

b. os órgãos da PGU ficam autorizados a não propor ações, a não interpor recursos e a desistir das ações e dos recursos interpostos quando o valor total dos créditos da União, relativos a um mesmo devedor, for igual ou inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

4. CONSIDERAÇÕES:

Diante do posicionamento dos órgãos da AGU, é oportuno sugerir, ainda que em linhas gerais, a adoção de algumas medidas por parte das OM para evitar, tanto quanto possível, a irreparabilidade dos prejuízos causados ao erário.

É importante notar que o item 5. do PRFN/CJU/COJPN nº 44/2014, de 9 JAN 14, deixou registrado que “a presente manifestação não pretende esgotar todas as questões sobre o tema, mas apenas traçar diretrizes a serem seguidas no âmbito administrativo. Por óbvio outras dúvidas jurídicas podem surgir na análises de casos concretos, as quais deverão ser, posteriormente, submetidas à apreciação desta CJU/PGFN”. Assim, conforme admitido expressamente pela PGFN, poderão surgir casos que não se subsumam integralmente às orientações contidas no parecer e que, por isso, merecerão tratamento diverso. É o que se pretende demonstrar a seguir.

Inicialmente convém dividir os eventuais devedores da União da seguinte forma: i) militares ativos e inativos, cuja remuneração está prevista na MP 2.215-10/2001; ii) aqueles que se relacionam com a União por meio de contratos, convênios, acordos, ajustes e instrumentos congêneres; iii) pensionistas nas suas diversas modalidades; e iv) aqueles que não têm qualquer vínculo com a Administração Militar.

Os militares ativos e inativos que, por qualquer motivo, venham a se tornar devedores da União, deverão responder a processo administrativo de ressarcimento ao erário, conforme determina a Portaria nº 008-SEF, de 23 DEZ 03. Ao final do processo, constatada a dívida e não tendo sido recolhido o valor no prazo estipulado, independente de seu reconhecimento, o Cmt, Ch ou Dir da OM determinará o desconto no contracheque, observado o disposto no RAE e os limites estabelecidos na legislação em vigor. A autorização legal para o desconto em contracheque consta do art. 14 e art. 15, V, da MP 2.215-10/2001. O Regulamento de

Administração do Exército, aprovado pelo Decreto nº 98.820, de 12 JAN 1990, em seu art. 149 também determina o desconto em contracheque.

No caso daqueles que se relacionam com a União por meio de contratos, convênios, acordos, ajustes e instrumentos congêneres, a aplicação de eventual sanção pecuniária em decorrência de atraso, inexecução total ou parcial ou, ainda, de qualquer descumprimento do pactuado, deverá ser precedida da instauração do devido processo administrativo, conforme determina a Lei nº 8.666/1993. Caso não haja o pagamento voluntário, o contratado perderá a garantia prestada e, se necessário, responderá pela diferença para alcançar o valor da multa. Para tanto, a Administração Militar está autorizada a proceder ao desconto dos pagamentos eventualmente devidos ao contratado ou, não sendo suficiente a retenção dos valores para saldar a dívida, a encaminhar o processo para a PGFN para fins de inscrição em DAU.

Nos casos de ocorrência de dano à União em decorrência da execução do ajuste, o processo administrativo instaurado para apurá-lo deverá ser encaminhado ao órgão competente da PGU, para fins de ajuizamento de ação de cobrança, caso não haja a reparação civil de forma voluntária.

No caso de pensionistas que venham a se tornar devedores da União, deverá ser instaurado o devido processo administrativo de ressarcimento ao erário, conforme determina a Portaria nº 008-SEF, de 23 DEZ 03. Ao final do processo, constatada a dívida e não tendo sido recolhido o valor no prazo estipulado, os autos deverão ser encaminhados ao órgão competente da PGU, para fins de ajuizamento da ação de cobrança, independentemente do valor devido.

No caso de devedores que não tenham vínculo com a Administração Militar, deve-se distinguir aqueles que já pertenceram à Força, na condição de militares temporários, daqueles que nunca mantiveram relação com a instituição.

Para os primeiros, ex-militares temporários, se o débito foi constituído enquanto ainda estavam no serviço ativo e não foi ressarcido durante esse período, como costuma acontecer com as dívidas contraídas junto ao FUSEx, decorrentes de assistência médica-hospitalar prestada ao então militar ou aos seus dependentes, a Asses Ap As Jurd deste Gabinete entende que, após a instauração do regular processo administrativo e não havendo pagamento voluntário, o débito pode ser inscrito em DAU.

Isso porque a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional admite que, diante do falecimento de servidores ativos, demitidos, exonerados ou aposentados ou pensionistas, o Poder Público deve postular o recebimento de seu crédito junto aos herdeiros do *de cuius*, caso a dívida seja a este originariamente imputada, procedendo à cobrança administrativa e, se for o caso, a inscrição do crédito em DAU. Esse entendimento está consignado nos itens 37., 38. e 39. do Parecer PGFN/CJU/COJPN nº 44/2014. Segundo o parecer, essas dívidas **mantêm as mesmas características originais**, havendo apenas a substituição do sujeito passivo da relação obrigacional.

Ora, o afastamento do serviço ativo dos militares temporários também não tem o condão de alterar as características das dívidas contraídas por estes enquanto no serviço ativo. Assim, se durante a prestação do serviço militar a Administração Militar poderia constituir o crédito unilateralmente, mediante a instauração de processo administrativo de ressarcimento ao erário, nada obsta, quando necessário, essa possibilidade após o licenciamento.

Quanto a possibilidade de constituição unilateral do crédito, o Parecer PGFN/CJU/COJPN nº 44/2014, nos itens 14. a 16., aludindo ao Parecer PGFN/CDA/ nº 2348/2012, ao tratar do crédito não tributário, sustenta que **“a Administração somente poderá constituí-lo por ato próprio**

quanto a lei assim estabelecer”, ou seja, “*dispuser claramente sobre a possibilidade de a cobrança ser efetivada no âmbito administrativo*” (destaques do original).

Nesse ponto é importante repisar que o art. 14 e o art. 15, III e V, da MP 2.215-10/2001, permitem o desconto na remuneração ou proventos do militar, pela via administrativa, para o cumprimento de obrigações assumidas ou impostas em lei ou regulamento. Vejamos o teor dos dispositivos:

“Art. 14. Descontos são os abatimentos que podem sofrer a remuneração ou os proventos do militar para cumprimento de **obrigações assumidas ou impostas** em virtude de disposição de lei ou de regulamento.

(...)

§ 2º Os descontos obrigatórios têm prioridade sobre os autorizados.

§ 3º Na aplicação dos descontos, o militar não pode receber quantia inferior a trinta por cento da sua remuneração ou proventos.

Art. 15. **São descontos obrigatórios do militar:**

(...)

III - indenização pela prestação de assistência médico-hospitalar, por intermédio de organização militar;

(...)

V - indenização à Fazenda Nacional em decorrência de dívida”

O Parecer PGFN/CJU/COJPN nº 44/2014 prossegue afirmando que “**é imprescindível a instauração de um processo administrativo de accertamento do crédito, no qual sejam asseguradas as garantias constitucionais da ampla defesa e do contraditório**. Esse processo administrativo **resultará, se for o caso, na formação unilateral de um título executivo** que permitirá o ajuizamento de futura execução pela Fazenda Pública” (destaques do original).

Assim se o devedor, notificado para pagar o débito, reconheça a dívida e efetue o pagamento de forma voluntária, seja por meio de Guia de Recolhimento da União (GRU), seja por meio de desconto em folha de pagamento, não será necessário passar à etapa seguinte, qual seja, a inscrição do débito em DAU e a formação de certidão de dívida ativa, com vistas ao ajuizamento da execução fiscal. É o que se extrai do item 17. do parecer acima mencionado.

Em resumo: como o débito contraído pelo ex-militar temporário poderia ter sido objeto de cobrança administrativa pela Administração Militar, tendo em vista expressa autorização legal e, ainda, não tendo o licenciamento do serviço ativo o condão de alterar as características das dívidas contraídas, o trâmite natural para ressarcimento ao erário é o encaminhamento do processo à PFN, para fins de inscrição em DAU.

Em se tratando de devedores que não mantém vínculo com a Força, a dívida com a União certamente decorrerá da prática de ato ilícito contra a Administração Militar. Nesse caso, há que se distinguir os ilícitos civis dos ilícitos penais.

Caso o ilícito seja meramente civil, a responsabilidade deverá ser apurada seguindo-se as regras procedimentais previstas na Lei nº 9.784/1999, por envolver pessoas estranhas à Administração Militar, não se lhes aplicando a Portaria nº 008-SEF/2003, e, ao final do processo, constatada a dívida e não tendo sido recolhido o valor no prazo estipulado, os autos deverão ser encaminhados ao órgão competente da PGU, para fins de ajuizamento da ação de cobrança, independentemente do valor devido.

De outro giro, em se tratando de ilícito penal, a exemplo do que ocorre nos saques indevidos

de pensão após o falecimento do beneficiário, além da investigação de praxe, ordinariamente realizada por meio do inquérito policial militar, é necessária a instauração de processo administrativo de ressarcimento ao erário, nos termos do parágrafo anterior.

Caso, por qualquer motivo, o dano causado ao erário não seja integralmente ressarcido após a instauração do processo administrativo, é imprescindível que se faça o acompanhamento rigoroso do processo penal, vez que no caso de eventual condenação criminal transitada em julgado surgem, como efeitos da condenação, a obrigação de reparar o dano resultante do crime e a perda em favor da Fazenda Nacional do produto do crime. É o que dispõe o artigo 109 do Código Penal Militar, *verbis*:

“Art. 109. São efeitos da condenação:

I - tornar certa a obrigação de reparar o dano resultante do crime;

Perda em favor da Fazenda Nacional

II - a perda, em favor da Fazenda Nacional, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé:

(...)

b) **do produto do crime** ou de qualquer bem ou valor que constitua proveito auferido pelo agente com a sua prática.”

Esses efeitos são automáticos, independentemente de pronunciamento do juiz ou tribunal, e destina-se a formar título executivo judicial, o que permite a propositura da ação civil *ex delicto*. Cabe aqui lembrar que a sentença penal condenatória constitui título executivo judicial, conforme preconiza o art. 515, VI, do Código de Processo Civil:

“Art. 515. São títulos executivos judiciais, cujo cumprimento dar-se-á de acordo com os artigos previstos neste Título:

(...)

VI - a sentença penal condenatória transitada em julgado”

É oportuno lembrar que havendo ação contra a União buscando impugnar o processo administrativo de ressarcimento ao erário, é conveniente que a Asses Ap As Jurd, ao prestar as informações pertinentes e apresentar provas necessárias para a defesa dos atos atacados, solicite ao órgão da PGU que, além da contestação, proponha a reconvenção prevista no art. 343 do Código de Processo Civil, visando o reconhecimento judicial da dívida.

4. CONCLUSÃO:

Além das considerações acima aduzidas, é importante que as Asses Ap As Jurd, em todos os níveis, mantenham estreita relação institucional com os órgãos da AGU, a fim de facilitar o desenvolvimento dos trabalhos de defesa da União. Aliás, é o que preconiza o art. 4, inciso XV, da Portaria nº 156, de 18 MAR 13, do Comandante do Exército.

O bom relacionamento com os órgãos da AGU pode viabilizar a propositura de ações judiciais cujo objeto seja inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais), pois, em pese haver autorização para o não ajuizamento, não há vedação para a adoção de tal providência.

É interessante lembrar também que, embora os pareceres acima visem racionalizar e direcionar os esforços da PGU e da PGFN, objetivando o efetivo ressarcimento de prejuízos mais expressivos causados ao erário, os aludidos estudos são destinados àqueles órgãos da AGU e não desobrigam os administradores públicos da responsabilidade de encaminhar os processos em que se apuram os créditos devidos a Fazenda Nacional. Nesse sentido, cumpre trazer à

colação o que dispõe o artigo 22 do Decreto-Lei 147, de 3 de fevereiro de 1967:

“Art. 22. Dentro de noventa dias da data em que se tornarem findos os processos ou outros expedientes administrativos, pelo transcurso do prazo fixado em lei, regulamento, portaria, intimação ou notificação, para o recolhimento do débito para com a União, **de natureza tributária ou não tributária**, as repartições públicas competentes, **sob pena de responsabilidade dos seus dirigentes, são obrigadas a encaminha-los à Procuradoria da Fazenda Nacional** da respectiva unidade federativa, para efeito de inscrição e cobrança amigável ou judicial das dívidas deles originadas, após a apuração de sua liquidez e certeza.”

(grifos acrescentados)

Isto posto, convém que as presentes sugestões sejam encaminhadas ao CCIEx, visto se tratar de assunto afeto àquele Centro, com a recomendação de difusão no âmbito do Exército, com o alerta de que podem ser adotadas outras medidas não vislumbradas na presente Memória, que sejam pertinentes para evitar a irreparabilidade de créditos não tributários, inferiores a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

JORGE LUIZ MENDES DE ASSIS – Maj
Adj A/2

5. DESPACHO

Concordo com as considerações acima aduzidas e com o encaminhamento da presente Memória ao CCIEX, para fins de difusão no âmbito do Exército, tendo em vista se tratar de assunto afeto àquele Centro.

LUÍS CLÁUDIO DE MATTOS BASTO – Cel
Ch A/2