



ESTADO DE GOIÁS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
GABINETE

PROCESSO: 201917647000557

INTERESSADO: SECRETARIA DE AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO

ASSUNTO: CONSULTA

**DESPACHO N° 1270/2019 - GAB**

EMENTA: ADMINISTRATIVO. MEIOS ADMINISTRATIVOS ALTERNATIVOS À TOMADA DE CONTAS ESPECIAL PARA A CONSTITUIÇÃO DE CRÉDITO EM FAVOR DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

1 – A **Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - SEAPA** indaga sobre a existência de meios administrativos alternativos à Tomada de Contas Especial para o recebimento de valores do Estado.

2 – O **Despacho n° 1141/2019 GAB** (Evento 8117021) concluiu que, quando o esforço da Administração Pública para reparar o dano ao Erário não for exitoso, a abertura da Tomada de Contas Especial é a via adequada.

3 – Nada obstante, a Procuradoria Setorial na SEAPA (Evento 8226967) suscitou a complementação da orientação dada pela Procuradoria-Geral do Estado, especificamente para se saber se, sendo conhecidos os fatos, a extensão do dano e o seu responsável, as medidas administrativas tendentes ao ressarcimento poderiam culminar com a inscrição do débito em dívida ativa e a sua inserção no CADIN Estadual, sucedida da informação na prestação de contas anual.

4 – Em resposta, a Procuradoria-Geral do Estado proferiu o **Despacho n° 1211/2019 GAB** (Evento 8299294), sob o entendimento de que a ausência de lei regulamentando a constituição administrativa de crédito não tributário a ser inscrito em dívida ativa em favor do Estado de Goiás, implica na seguinte conclusão: “(...) *reafirmamos que, mesmo na hipótese em que forem conhecidos os principais elementos para a formação do crédito em favor da Administração Pública, a abertura da Tomada de Contas Especial é imprescindível para o fim da constituição do crédito*”.

5 – Conquanto isto, em razão da insistência da Procuradoria Setorial da SEAPA na

tese de ser possível que a Administração Pública se utilize de procedimento administrativo – sem dizer qual – para constituir crédito decorrente da má utilização de recursos e bens públicos, ou da ausência ou da má prestação de contas por quem tem o dever legal de fazê-la, abstendo-se de promover a Tomada de Contas Especial (Evento 8347994), suscitamos a juntada de exemplares de instrumentos dos ajustes firmados com os Municípios e Associações para a melhor compreensão da matéria (Evento 8410510).

6 – Em atendimento à requisição de juntada de documentos ilustrativos da questão posta à discussão, a SEAPA indicou dois Termos de Cooperação Técnica firmados com o Município de Cachoeira Alta/GO (Evento 6218732) e com a Associação dos Agricultores Familiares do Projeto Assentamento Água Viva (Evento 6160620), e dois Termos de Cessão ou Permissão de Uso firmados com o Município de Americano do Brasil/GO (Evento 6215990) e com a Creche Menino Jesus (Evento 6206846).

7 – O acesso ao Termo de Permissão de Uso ajustado com a Creche Menino Jesus, de Nova Veneza/GO não foi permitido, por estar com o atributo de “restrito”.

8 – O Termo de Cooperação Técnica ajustado com o Município de Cachoeira Alta/GO tinha por objeto a implantação do Programa Lavoura Comunitária, na safra 2013/2014, em que o Estado se obrigou a “*disponibilizar para a entidade cooperada os insumos agrícolas, em conformidade com este instrumento e respectivo Plano de Trabalho*” (v. Cláusula Terceira, inciso II, alínea “b”), e o Município se comprometeu, genericamente, a bem executar o Projeto Técnico e o Plano de Trabalho, bem assim de guardar os insumos recebidos, na qualidade de depositária, e dá-los a destinação adequada, sob pena de responsabilização do Município e de seu responsável legal (v. Cláusula Terceira, inciso I). Por expressa disposição contratual não houve a transferência de recursos financeiros (v. Cláusula Quarta), e o descumprimento das obrigações decorrentes do ajuste implicaria na aplicação de sanções administrativas, civis e criminais, e as eventuais perdas e danos seriam apuradas por meio de instauração de Tomada de Contas Especial, e os valores seriam atualizados monetariamente pelos índices oficiais (v. Cláusula Quinta). O Plano de Trabalho revela que os insumos prometidos pelo Estado importariam em despesas de R\$ 8.853,85 (oito mil, oitocentos e cinquenta e três reais e oitenta e cinco centavos).

9 – O Termo de Cooperação Técnica ajustado com a Associação dos Agricultores Familiares do Projeto de Assentamento Água Viva tinha por objeto a implantação do Programa Lavoura Comunitária, na safra 2015/2016, contendo cláusulas semelhantes aquelas dispostas no Termo de Cooperação Técnica ajustado com o Município de Cachoeira Alta, atrás mencionado. O Plano de Trabalho revela que os insumos prometidos pelo Estado importariam em despesas de R\$ 6.055,53 (seis mil, cinquenta e cinco reais e trinta e três centavos).

10 – Por sua vez, o Termo de Cessão de Uso ajustado entre o Estado de Goiás e o Município de Americano do Brasil/GO tinha por objeto o fornecimento de um “Kit de Irrigação”, composto pelos itens descritos no instrumento contratual, sem indicação do seu valor, para ser utilizado para a irrigação de horta comunitária, ficando o cessionário obrigado a se utilizar e conservar a coisa e a restituí-la ao término do contrato, obrigando-se pelas perdas e danos se danificar o equipamento “por abuso” (v. Cláusula Quarta).

11 – A constituição do crédito com a indicação do devedor, a sua quantificação, o prazo de pagamento e a sua mora, necessários à exigibilidade, a certeza e a liquidez, para posterior inscrição em dívida ativa, exige previsão em lei específica ou disposição contratual própria, sob pena

de não prescindir da abertura da Tomada de Contas Especial, ainda mais porque expressamente prevista nos instrumentos contratuais apresentados para o estudo, *ex vi* do § 1º do art. 39 da Lei nº 4.320/64.

12 – No caso das cessões ou permissões de uso em que o Estado somente poderá recuperar o seu patrimônio pela via da indenização por ato ilícito, em razão do perecimento da coisa pelo mau uso previsto contratualmente, nem mesmo a Tomada de Contas Especial pode ser a via adequada, em razão da falta de indicação contratual suficiente e necessária para certificação do “uso abusivo” e pela ausência da indicação do *quantum* da obrigação e em razão do prazo indeterminado para o cumprimento da prestação pelo cessionário.

13 – A propósito, o Superior Tribunal de Justiça, quando do julgamento do AgRg no REsp 800.405-SC, debruçou sobre o tema afirmando que a incerteza sobre a existência da relação jurídica impede a formação do crédito:

*"A inscrição em dívida ativa não é forma de cobrança adequada para os créditos provenientes exclusivamente de ilícitos civis extracontratuais que não tenham sido previamente apurados pela via judicial. Isto porque, em tais casos, não há certeza da existência de uma relação jurídica que vai ensejar o crédito, não havendo ainda débito decorrente de obrigação vencida e prevista em lei, regulamento ou contrato. Precedentes: REsp. Nº 441.099 - RS, Primeira Turma, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, julgado em 07 de outubro de 2003; REsp. Nº 362.160 - RS, Rel. Min. José Delgado, julgado em 05 de fevereiro de 2002." (grifamos)*

14 – Na discussão, o Ministro relator Mauro Campbell Marques, invocando os precedentes do STJ (REsp 441.099/RS e REsp 362.160/RS), afirmou que as obrigações extracontratuais ou mesmo as obrigações contratuais sem previsão legal específica não podem ser objeto inscrição em dívida ativa “(...) devendo o ente público procurar as vias judiciais para obter a reparação mediante ação condenatória”. E mais:

*"Pensar de modo diferente significaria abolir a existência da ação condenatória para os entes públicos e permitir-lhes a formação unilateral do título executivo, sem fundamento legal ou contratual prévio (nos casos de crédito rural cedido pelas instituições financeiras à União há fundamento contratual e legal), em todas as relações de direito privado de que participem, o que gera insegurança jurídica e destoa da realidade."*

15 – Conclusão semelhante chegou o Superior Tribunal de Justiça quando se debruçou sobre a (im)possibilidade de inscrição em dívida ativa para a cobrança de valores pagos indevidamente a título de benefício previdenciário, porque decorrente de responsabilidade por ilícito civil (REsp 1.350.804/PR, AgRg no REsp 279.724-CE).

16 – Ademais disto, verifica-se que os Termos de Cooperação Técnica estudados elegem os beneficiários e seus representantes legais como depositários dos insumos agrícolas recebidos (v. Cláusula Terceira, inciso I, alínea “i”), suscitando o manejo de ação judicial para tutela de obrigação de dar coisa certa, substitutiva da antiga ação de depósito, com pedido de tutela de evidência (CPC, art. 311, III).

17 – Calha lembrar que, por força do art. 2º, inciso I, alínea “b”, da Lei nº 16.077, de 11 de julho de 2007, é facultativa a cobrança judicial dos créditos não tributários de valores menores do que R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

18 – Destarte, à vista dos exemplares dos Termos de Cooperação Técnica e do Termo de Cessão de uso de bem público, **ratificamos** a inteligência do **Despacho nº 1141/2019 GAB** (Evento 8117021), reafirmado pelo **Despacho nº 1211/2019 GAB** (Evento 8299294), no sentido de não ser admissível, pela simples via administrativa não regulamentada, a constituição de título de crédito em face dos eventuais devedores, em razão da absoluta falta dos elementos configuradores da liquidez e certeza da obrigação afirmada nos instrumentos contratuais específicos, bem assim pela ausência de disposição legal que permita a constituição do crédito em favor da Fazenda Pública, ressalvada a hipótese da Tomada de Contas Especial, quando cabível, sem prejuízo da opção pela via judicial.

19 – À **Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento**, para os devidos fins. Antes, porém, dê-se ciência da presente orientação aos Procuradores do Estado lotados na **Procuradoria Administrativa**, nas **Procuradorias Setoriais** da administração direta e indireta e no **CEJUR**, este último para o fim declinado no art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB.

**Juliana Pereira Diniz Prudente**

Procuradora-Geral do Estado

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE**, **Procurador (a) Geral do Estado**, em 08/08/2019, às 21:56, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [http://sei.go.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=1](http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1) informando o código verificador **8464361** e o código CRC **292DD990**.

GABINETE

PRACA DR. PEDRO LUDOVICO TEIXEIRA 03 - Bairro SETOR CENTRAL - CEP 74003-010  
- GOIANIA - GO - S/C



Referência: Processo nº 201917647000557



SEI 8464361