



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ProAfR no RECURSO ESPECIAL Nº 2271268 - TO (2026/0158436-1)

RELATOR : **MINISTRO SÉRGIO KUKINA**
RECORRENTE : **MUNICÍPIO DE PALMAS**
ADVOGADA : **ANA GABRIELA PELAGIO ALVES POGGIO - TO006870**
RECORRENTE : **MUNICÍPIO DE PALMAS**
ADVOGADA : **ANA GABRIELA PELAGIO ALVES POGGIO - TO006870**
RECORRENTE : **MUNICÍPIO DE PALMAS**
ADVOGADA : **ANA GABRIELA PELAGIO ALVES POGGIO - TO006870**
RECORRENTE : **MUNICÍPIO DE PALMAS**
ADVOGADA : **ANA GABRIELA PELAGIO ALVES POGGIO - TO006870**
RECORRIDO : **MARIA MADALENA PEREIRA DE SOUZA**
ADVOGADO : **DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO TOCANTINS**
RECORRIDO : **MARIA MADALENA PEREIRA DE SOUZA**
ADVOGADO : **DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO TOCANTINS**
RECORRIDO : **MARIA MADALENA PEREIRA DE SOUZA**
ADVOGADO : **DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO TOCANTINS**
RECORRIDO : **MARIA MADALENA PEREIRA DE SOUZA**
ADVOGADO : **DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO TOCANTINS**

EMENTA

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. EXECUÇÃO FISCAL. LEI N. 6.830/1980. ADEQUAÇÃO. COBRANÇA. DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA. CONTRATO DE MÚTUO. MICROCRÉDITO. EMPRÉSTIMO. BANCO DO POVO. PROPOSTA DE AFETAÇÃO DE TEMA REPETITIVO.

1. Recurso especial interposto contra acórdão que manteve a extinção, sem resolução do mérito, de execução fiscal proposta para cobrar valores decorrentes de inadimplemento de contrato de mútuo celebrado no âmbito de política de microcrédito (Banco do Povo), sob fundamento de nulidade da Certidão de Dívida Ativa por ausência de certeza e liquidez, consubstanciando-se, assim, a inadequação da via executiva fiscal.

2. Identificação, em sede de admissibilidade, de multiplicidade de recursos com idêntica questão jurídica, da relevância e do potencial

efeito multiplicador, inclusive com a existência de decisões em dissonância de entendimento frente à orientação do Superior Tribunal de Justiça, sendo recomendável, nesse contexto, a afetação do presente apelo como representativo da controvérsia.

3. Delimitação do tema controverso: ***"Definir se a cobrança de empréstimo concedido por ente público a particular (contrato de mútuo), a título de implementação da política de microcrédito (Banco do Povo), pode ser efetivada por intermédio da execução fiscal regida pela Lei n. 6.830/1980."***

4. Encaminhamento pela admissão deste recurso como representativo de controvérsia, com determinação de suspensão nacional dos processos pendentes sobre a matéria.

Dispositivos relevantes citados: Lei n. 6.830/1980, arts. 2º e 3º; Lei n. 4.320/1964, art. 39, § 2º.

Jurisprudência relevante citada: **REsp n. 1.723.544/RS**, Segunda Turma, DJe de 21/3/2023; **AgInt no REsp n. 2.217.994/TO**, Segunda Turma, DJe de 23/3/2026; **AgInt no REsp n. 2.205.405/TO**, Segunda Turma, DJe de 26/11/2025; **AgInt no REsp n. 2.205.817/TO**, Segunda Turma, DJe de 27/10/2025; **REsp n. 1.100.578/MS**, Primeira Turma, DJe 23/9/2009.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA SEÇÃO, por unanimidade, afetar o processo ao rito dos recursos repetitivos (RISTJ, art. 257-C) para delimitar a seguinte tese controvertida: “Definir se a cobrança de empréstimo concedido pelo ente público a particular (contrato de mútuo), a título de implementação da política de microcrédito (Banco do Povo), pode ser efetivada por intermédio da execução fiscal regida pela Lei n. 6.830/1980.” e, igualmente por unanimidade, nos termos do art. 1.037, II, do CPC, suspender a tramitação de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos que versem sobre a questão ora afetada que tramitem no território nacional, conforme proposta do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Regina Helena Costa, Paulo Sérgio Domingues, Teodoro Silva Santos, Afrânio Vilela, Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura, Benedito Gonçalves e Marco Aurélio Bellizze votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 23 de junho de 2026.

Sérgio Kukina
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ProAfR no RECURSO ESPECIAL Nº 2271268 - TO (2026/0158436-1)

RELATOR	: MINISTRO SÉRGIO KUKINA
RECORRENTE	: MUNICÍPIO DE PALMAS
ADVOGADA	: ANA GABRIELA PELAGIO ALVES POGGIO - TO006870
RECORRENTE	: MUNICÍPIO DE PALMAS
ADVOGADA	: ANA GABRIELA PELAGIO ALVES POGGIO - TO006870
RECORRENTE	: MUNICÍPIO DE PALMAS
ADVOGADA	: ANA GABRIELA PELAGIO ALVES POGGIO - TO006870
RECORRENTE	: MUNICÍPIO DE PALMAS
ADVOGADA	: ANA GABRIELA PELAGIO ALVES POGGIO - TO006870
RECORRIDO	: MARIA MADALENA PEREIRA DE SOUZA
ADVOGADO	: DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO TOCANTINS
RECORRIDO	: MARIA MADALENA PEREIRA DE SOUZA
ADVOGADO	: DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO TOCANTINS
RECORRIDO	: MARIA MADALENA PEREIRA DE SOUZA
ADVOGADO	: DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO TOCANTINS
RECORRIDO	: MARIA MADALENA PEREIRA DE SOUZA
ADVOGADO	: DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO TOCANTINS

EMENTA

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. EXECUÇÃO FISCAL. LEI N. 6.830/1980. ADEQUAÇÃO. COBRANÇA. DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA. CONTRATO DE MÚTUO. MICROCRÉDITO. EMPRÉSTIMO. BANCO DO POVO. PROPOSTA DE AFETAÇÃO DE TEMA REPETITIVO.

1. Recurso especial interposto contra acórdão que manteve a extinção, sem resolução do mérito, de execução fiscal proposta para cobrar valores decorrentes de inadimplemento de contrato de mútuo celebrado no âmbito de política de microcrédito (Banco do Povo), sob fundamento de nulidade da Certidão de Dívida Ativa por ausência de certeza e liquidez, consubstanciando-se, assim, a inadequação da via executiva fiscal.

2. Identificação, em sede de admissibilidade, de multiplicidade de recursos com idêntica questão jurídica, da relevância e do potencial efeito multiplicador, inclusive com a existência de decisões em dissonância de entendimento frente à orientação do Superior Tribunal de Justiça, sendo recomendável, nesse contexto, a afetação do presente apelo como representativo da controvérsia.

3. Delimitação do tema controverso: ***"Definir se a cobrança de empréstimo concedido por ente público a particular (contrato de***

mútuo), a título de implementação da política de microcrédito (Banco do Povo), pode ser efetivada por intermédio da execução fiscal regida pela Lei n. 6.830/1980."

4. Encaminhamento pela admissão deste recurso como representativo de controvérsia, com determinação de suspensão nacional dos processos pendentes sobre a matéria.

Dispositivos relevantes citados: Lei n. 6.830/1980, arts. 2º e 3º; Lei n. 4.320/1964, art. 39, § 2º.

Jurisprudência relevante citada: **REsp n. 1.723.544/RS**, Segunda Turma, DJe de 21/3/2023; **AgInt no REsp n. 2.217.994/TO**, Segunda Turma, DJe de 23/3/2026; **AgInt no REsp n. 2.205.405/TO**, Segunda Turma, DJe de 26/11/2025; **AgInt no REsp n. 2.205.817/TO**, Segunda Turma, DJe de 27/10/2025; **REsp n. 1.100.578/MS**, Primeira Turma, DJe 23/9/2009.

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator): Trata-se de recurso especial manejado por **Município de Palmas** com fundamento no art. 105, III, *a* e *c*, da CF, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, que aparece assim ementado (fls. 240/241):

DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO CÍVEL. EXECUÇÃO FISCAL. CRÉDITO NÃO TRIBUTÁRIO ORIUNDO DE CONTRATO DE EMPRÉSTIMO BANCO DO POVO. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. NULIDADE DA CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. SENTENÇA MANTIDA.

I. CASO EM EXAME

1. Apelação cível interposta por ente municipal contra sentença que extinguiu, sem resolução do mérito, execução fiscal ajuizada para cobrança de valores decorrentes do inadimplemento de contrato de empréstimo firmado no âmbito do programa Banco do Povo.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. A controvérsia consiste em definir se é possível a inscrição em dívida ativa e a cobrança via execução fiscal de créditos oriundos de contratos de empréstimo celebrados pelo ente público.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. Nos termos da Lei nº 4.320/1964 e da Lei nº 6.830/1980, a dívida ativa da Fazenda Pública pode ser de natureza tributária ou não tributária, desde que tenha certeza e liquidez — o que não ocorre neste caso.

4. Créditos oriundos de contratos de empréstimo não constituem atividade típica da administração pública, sendo necessária sua prévia apuração em processo judicial de conhecimento, assegurado o contraditório e a ampla defesa.

5. O uso da execução fiscal para cobrança de valores contratuais configura indevido privilégio à Fazenda Pública, devendo ser adotada a via ordinária para a cobrança do crédito.

IV. DISPOSITIVO E TESE

6. Recurso conhecido e não provido.

Tese de julgamento:

"A execução fiscal não é meio adequado para cobrança de créditos não tributários oriundos de contratos de empréstimo celebrados pelo poder público,

impondo-se a adoção da via ordinária para garantir o contraditório e a ampla defesa."

Dispositivos relevantes citados: Lei nº 4.320/1964, art. 39, § 2º; Lei nº 6.830/1980, arts. 2º e 3º; Lei Municipal nº 1.367/2005, art. 5-A.

Jurisprudência relevante citada: TJTO, Apelação Cível 0023498-74.2014.8.27.2729, Rel. Márcio Barcelos Costa, 1ª Câmara Cível, j. 18.12.2024; TJTO, Apelação Cível 5006647-06.2013.8.27.2729, Rel. Des. Ângela Issa Haonat, 1ª Câmara Cível, j. 19.02.2025; TJTO, Apelação Cível 5022608-84.2013.8.27.2729, Rel. Des. Jacqueline Adorno de La Cruz Barbosa, 1ª Câmara Cível, j. 05.02.2025.

A municipalidade aponta, além de dissídio jurisprudencial (**REsp n. 1.723.544/RS**, Segunda Turma, DJe de 21/3/2023; **REsp n. 1.100.578/MS**, Primeira Turma, DJe de 23/9/2009; Decisão monocrática no **REsp n. 2.176.832/TO**, relator Ministro Francisco Falcão, DJEN de 14/2/2025), violação aos seguintes dispositivos:

(I) arts. 2º e 3º da Lei n. 6.830/1980, ao argumento de que o crédito executado, oriundo de contrato de empréstimo firmado no âmbito do programa Banco do Povo, consubstancia dívida ativa não tributária dotada de certeza, liquidez e exigibilidade, sendo legítima sua inscrição e cobrança pela via da execução fiscal. Acrescenta que a Certidão de Dívida Ativa apresenta todos os elementos exigidos pela legislação, não havendo nulidade do título;

(II) art. 39, § 2º, da Lei n. 4.320/1964, uma vez que os créditos decorrentes de "contratos em geral" integram a dívida ativa não tributária, o que autoriza a inscrição e a cobrança no rito da Lei de Execuções Fiscais. Aduz, ainda, que o pacto firmado no âmbito do Banco do Povo enquadra-se nesse conceito e apresenta os atributos executivos exigidos.

Foram ofertadas contrarrazões às fls. 281/289.

É o relatório.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator): Na origem, trata-se de execução fiscal ajuizada pelo **Município de Palmas**, ora recorrente, em desfavor de **Maria Madalena Pereira de Souza**, a recorrida, visando a cobrança do valor histórico de R\$ 7.491,28 (sete mil quatrocentos e noventa e um reais e vinte e oito centavos), decorrente do inadimplemento de contrato de empréstimo contraído junto ao **Fundo Municipal de Desenvolvimento da Economia Popular e Solidária do Município de Palmas – Banco do Povo** (fls. 13/14).

Em primeira instância, o feito foi extinto, sem resolução do mérito, por falta de pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo (cf. art. 485, IV, do CPC), forte no entendimento de que a Certidão de Dívida Ativa era nula, porque não preenchidos os requisitos de certeza, liquidez e legalidade, na medida em que

se buscava, via execução fiscal, a satisfação de débitos advindos de relações obrigacionais essencialmente privadas, diversas das funções típicas do Estado (fls. 200/204).

O Pretório de origem manteve esse entendimento, pelos mesmos fundamentos, no aresto ora impugnado (fls. 233/238).

Daí o recurso especial sob exame, por intermédio do qual o **Município de Palmas** aponta, além de divergência jurisprudencial, violação ao disposto nos arts. 2º e 3º da Lei n. 6.830/1980; e 39, § 2º, da Lei n. 4.320/1964, sustentando que a execução fiscal é meio adequado à cobrança de débito originário do contrato de empréstimo firmado entre particular e o **Banco do Povo**.

Pois bem.

O presente apelo nobre, nos termos dos arts. 1.036, § 5º, do CPC; e 257 e ss. do RISTJ, reúne condições de ser admitido como representativo da controvérsia.

Nesse sentido, verifica-se a presença de **idêntica questão jurídica em múltiplos recursos**, especialmente oriundos do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, cuja discussão é relevante também porque aparentemente proferidos em sentido contrário à orientação jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça acerca da mesma controvérsia, inclusive em discussão trazida em recurso especial de outro estado da federação, a demonstrar, também, o **efeito multiplicador** que a tese pode alcançar.

Por outro lado, consulta ao sistema de jurisprudência do STJ identificou 46 (quarenta e seis) documentos envolvendo especificamente o **Município de Palmas** a respeito dessa mesma controvérsia, sendo 3 (três) acórdãos, todos da Segunda Turma, e 43 (quarenta e três) decisões monocráticas relatadas por ministras e ministros de ambas as turmas que compõem a Primeira Seção.

Os referidos decisórios colegiados apresentaram as seguintes ementas:

AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. CONTRATO DE EMPRÉSTIMO FEITO PELO BANCO DO POVO. INADIMPLEMENTO. CRÉDITO QUE SE AMOLDA AO CONCEITO DE DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA. PRECEDENTE. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. A Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso Especial n. 1.723.544/RS, de relatoria do Ministro Francisco Falcão, julgado em 14/3/2023, DJe de 21/3/2023, entendeu que "os débitos remanescentes de parcelamento inadimplido, objeto de termo de confissão de dívida decorrente de descumprimento pelo beneficiário de cláusulas de contrato administrativo de doação com encargo consubstanciam a dívida ativa não tributária, sendo possível a constituição do crédito por meio da expedição de certidão de dívida ativa para posterior ajuizamento da execução fiscal".

2. Por se tratar de contrato de empréstimo/financiamento, o crédito decorrente do seu inadimplemento é considerado "Dívida Ativa não Tributária", já que a pretensão do Município não envolve a discussão das cláusulas do ajuste, mas o pagamento das parcelas atrasadas.

Precedente.

3. Agravo interno desprovido.

PROCESSUAL CIVIL. DESPROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA.

I - Na origem, trata-se de execução fiscal ajuizada pela Fazenda Pública com o objetivo de cobrar créditos não tributários decorrentes de inadimplemento de contrato de empréstimo do Banco do Povo. Na sentença o pedido foi julgado improcedente. No Tribunal a quo, a sentença foi mantida. Nesta Corte, o recurso especial foi provido. O valor da causa foi fixado em R\$ 4.059,46 (quatro mil, cinquenta e nove reais e quarenta e seis centavos).

II - A controvérsia se resume por ter a municipalidade inscrito débito em Certidão de Dívida Ativa relativo a empréstimo a particular, por entender que seria caracterizada como dívida ativa não tributária, pretendendo a execução nos moldes da lei de execuções fiscais.

III - Sobre o tema, a Segunda Turma do STJ enfrentou questão semelhante, e entendeu que o parcelamento inadimplido, objeto de termo de confissão de dívida decorrente de descumprimento pelo beneficiário de cláusulas de contrato administrativo de doação com encargo consubstanciam a dívida ativa não tributária, sendo possível a constituição do crédito por meio da CDA para posterior ajuizamento da execução fiscal.

IV - O §2º do art. 39 da Lei n. 4.320/1964 traz expressa previsão de que "contratos em geral" são considerados dívida ativa de natureza não tributária. Dessa forma, a municipalidade poderá promover a inscrição do débito em Certidão de Dívida Ativa (CDA) e ajuizar a respectiva execução fiscal.

V - Entretanto, a constituição do crédito, por meio da inscrição em dívida ativa, não impede que o particular questione a legalidade e a validade do lançamento. A certeza e a liquidez do débito, elementos essenciais para a execução fiscal, poderão ser objeto de análise nos embargos à execução.

VI - Por outro lado, merece reforma o acórdão do Tribunal a quo por entender que não existe certeza e liquidez no título, quando o crédito não tributário decorrente de "contratos em geral" foi devidamente inscrito em Certidão de Dívida Ativa.

VII - Correta a decisão a qual deu provimento ao recurso especial para rejeitar a exceção de pré-executividade, autorizando o prosseguimento da execução fiscal.

VIII - Agravo interno improvido.

(AgInt no REsp n. 2.205.405/TO, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 19/11/2025, DJEN de 26/11/2025.)

PROCESSUAL CIVIL. DESPROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA.

I - Na origem, trata-se de execução fiscal ajuizada pela Fazenda Pública com o objetivo de cobrar créditos não tributários decorrentes de inadimplemento de contrato de empréstimo do Banco do Povo. Na sentença o pedido foi julgado improcedente. No Tribunal a quo, a sentença foi mantida. Nesta Corte, o recurso especial foi provido. O valor da causa foi fixado em R\$ 8.745,88 (oito mil, setecentos e quarenta e cinco reais e oitenta e oito centavos).

II - A controvérsia se resume por ter a municipalidade inscrito débito em Certidão de Dívida Ativa relativo a empréstimo a particular, por entender que seria caracterizada como dívida ativa não tributária, pretendendo a execução nos moldes da lei de execuções fiscais.

III - Sobre o tema, a Segunda Turma do STJ enfrentou questão semelhante e entendeu que o parcelamento inadimplido, objeto de termo de confissão de dívida decorrente de descumprimento pelo beneficiário de cláusulas de contrato

administrativo de doação com encargo, consubstanciam a dívida ativa não tributária, sendo possível a constituição do crédito por meio da CDA para posterior ajuizamento da execução fiscal.

IV - O § 2º do art. 39 da Lei n. 4.320/1964 traz expressa previsão de que "contratos em geral" são considerados dívida ativa de natureza não tributária. Dessa forma, a municipalidade poderá promover a inscrição do débito em Certidão de Dívida Ativa (CDA) e ajuizar a respectiva execução fiscal.

V - Entretanto, a constituição do crédito, por meio da inscrição em dívida ativa, não impede que o particular questione a legalidade e a validade do lançamento. A certeza e a liquidez do débito, elementos essenciais para a execução fiscal, poderão ser objeto de análise nos embargos à execução.

VI - Por outro lado, merece reforma o acórdão do Tribunal a quo por entender que não existe certeza e liquidez no título, quando o crédito não tributário decorrente de "contratos em geral" foi devidamente inscrito em Certidão de Dívida Ativa.

VII - Correta a decisão a qual deu provimento ao recurso especial para rejeitar a exceção de pré-executividade, autorizando o prosseguimento da execução fiscal.

VIII - Agravo interno improvido.

(AgInt no REsp n. 2.205.817/TO, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 22/10/2025, DJEN de 27/10/2025.)

De sua vez, os arestos apresentados como paradigmas de divergência jurisprudencial foram prolatados tanto pela Primeira quanto pela Segunda Turma, derivados de recursos provenientes de outros entes federados, quais sejam, o Estado de Mato Grosso do Sul e o Estado do Rio Grande do Sul, e ficaram assim ementados:

PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. FINANCEIRO. ART. 2º DA LEI 6.830/80 E 39 DA LEI 4.320/64. AÇÃO DE COBRANÇA PROPOSTA POR MUNICÍPIO. CONTRATO DE FINANCIAMENTO DE MATERIAIS BÁSICOS DE CONSTRUÇÃO. PROGRAMA DE URBANIZAÇÃO E PROMOÇÃO HUMANA EM FAVELAS E LOTEAMENTOS SOCIAIS. UTILIZAÇÃO DO PROCESSO DE CONHECIMENTO PARA CONSTITUIÇÃO DE TÍTULO AO INVÊS DA EXECUÇÃO FISCAL. IMPOSSIBILIDADE. ENTE PÚBLICO. CRÉDITO NÃO TRIBUTÁRIO. CONTRATO DE ADESÃO. HIPÓTESE PREVISTA NO § 2º DO ARTIGO 39 DA LEI GERAL DE FINANÇAS PÚBLICAS. INDISPENSÁVEL A INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA E A OBEDIÊNCIA À LEI 6.830/80.

1. Hipótese em que se alega violação ao art. 2º da Lei 6.830/80 e ao art. 39 da Lei 4.320/64, ao fundamento de que o município não pode ingressar com ação de cobrança contra o executado, uma vez se trata de dívida não tributária.

2. O termo de empréstimo para financiamento de moradia popular (Termo de Adesão ao Programa de Urbanização e Promoção Humana em Favelas) é contrato de adesão e se amolda à hipótese de crédito não tributário, devendo ser inscrito em dívida ativa e executado nos termos da Lei 6.830/80.

3. Recurso especial provido.

(REsp n. 1.100.578/MS, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 15/9/2009, DJEN de 27/10/2025.)

PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA. REPOSIÇÃO AO ERÁRIO DECORRENTE DE DESCUMPRIMENTO DE CONTRATO DE CONCESSÃO DE BOLSA DE ESTUDOS NO EXTERIOR. TERMO DE CONFISSÃO DE DÍVIDA. PARCELAMENTO. INADIMPLEMENTO POSTERIOR. POSSIBILIDADE DE

INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA PARA AJUIZAMENTO DA EXECUÇÃO FISCAL. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

I - A alegada afronta aos arts. 489 e 1.022 do CPC não merece provimento, porque o acórdão recorrido examinou devidamente a controvérsia dos autos, fundamentando suficientemente sua convicção, não havendo se falar em negativa de prestação jurisdicional, porque não ocorrentes quaisquer dos vícios previstos no referido dispositivo legal, não se prestando os declaratórios para o reexame da prestação jurisdicional ofertada satisfatoriamente pelo Tribunal a quo.

II - A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça caminha, em sentido mais restritivo, por afirmar que a inscrição em dívida ativa não é forma de cobrança adequada para os créditos provenientes exclusivamente de ilícitos civis extracontratuais (AgRg no REsp n. 800.405/SC, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 1º/12/2009, DJe de 26/4/2011), o que não é caso dos autos, nos quais se busca a reposição de valores pagos a título de bolsa de estudos no exterior em razão do descumprimento pelo beneficiário de cláusulas contratuais que lhe impunham encargos decorrentes do benefício.

III - O art. 39, § 2º, da Lei n. 4.320/1964 prevê expressamente que a dívida ativa não tributária abrange as "indenizações" e "reposições" ao erário, mormente as decorrente de "contratos em geral". (REsp n. 1.683.068/CE, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 19/9/2017, DJe de 9/10/2017.)

IV - Os débitos remanescentes de parcelamento inadimplido, objeto de termo de confissão de dívida decorrente de descumprimento pelo beneficiário de cláusulas de contrato administrativo de doação com encargo consubstanciam a dívida ativa não tributária, sendo possível a constituição do crédito por meio da expedição de certidão de dívida ativa para posterior ajuizamento da execução fiscal. A premissa adotada pelo Tribunal de origem, quanto à irregularidade da cobrança e a necessária apreciação judicial prévia para constituição do crédito, deixa de observar a exegese da legislação federal conforme acima definida.

V - Recurso especial provido para afastar a premissa de impossibilidade de inscrição do débito controvertido em dívida ativa, com a devolução dos autos à origem, para que nova decisão seja proferida, respeitadas as premissas acima estabelecidas à luz dos elementos probatórios dos autos.

(REsp n. 1.723.544/RS, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 14/3/2023, DJe de 21/3/2023.)

Como se nota, além da **identidade de questão jurídica**, da **multiplicidade de recursos** e do **potencial efeito multiplicador**, desponta a existência de **divergência jurisprudencial relevante**, a qual **ultrapassa os limites territoriais de unidade federativa específica**, conforme se depreende das ementas retromencionadas.

Perante essa dinâmica, nos termos dos arts. 1.036 e ss. do CPC, c/c o art. 257 do RISTJ, presentes os requisitos de admissibilidade, diante da relevância, abrangência e multiplicidade relativas ao tema, **ENCAMINHO O VOTO PELA AFETAÇÃO** DESTE RECURSO ESPECIAL COMO REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA, delimitando, a tal desiderato, a seguinte **QUESTÃO CONTROVERTIDA**: *Definir se a cobrança de empréstimo concedido pelo ente público a particular (contrato de mútuo), a título de implementação da política de*

microcrédito (Banco do Povo), pode ser efetivada por intermédio da execução fiscal regida pela Lei n. 6.830/1980.

Registre-se que também está sendo submetida à afetação eletrônica idêntica questão jurídica repetitiva nos autos do **REsp n. 2.242.024/TO**.

Aceita que seja esta proposta de afetação pelos eminentes Pares da Primeira Seção, **DETERMINO**, em seguida, a observância das seguintes **providências**:

a) suspensão da tramitação de **todos** os processos pendentes, individuais ou coletivos que versem sobre a questão ora afetada que tramitem no território nacional; eventuais requerimentos ou pedidos urgentes deverão ser apreciados pelo pertinente Juízo *a quo*;

b) comunicação, com cópia do respectivo acórdão de afetação, aos demais Ministros desta eg. Corte Superior, bem como aos Presidentes dos Tribunais Regionais Federais e dos Tribunais de Justiça;

c) vista dos autos ao Ministério Público Federal para emissão de parecer, pelo prazo de 15 (quinze) dias, nos termos do art. 1.038, III, do CPC/2015, c/c o art. 256-M do RISTJ.

Após, voltem os autos conclusos para oportuna inclusão em pauta.

É o quanto proponho aos integrantes desta Primeira Seção.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2026/0158436-1

ProAfR no
PROCESSO ELETRÔNICO REsp 2.271.268 / T O

Número Origem: 50018407420128272729

Sessão Virtual de 17/06/2026 a 23/06/2026

Relator

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro GURGEL DE FARIA

Secretária

Bela. MARIANA COUTINHO MOLINA

ASSUNTO: DIREITO TRIBUTÁRIO - Obrigação Tributária - Obrigação Acessória

PROPOSTA DE AFETAÇÃO

RECORRENTE : MUNICÍPIO DE PALMAS
ADVOGADA : ANA GABRIELA PELAGIO ALVES POGGIO - TO006870
RECORRIDO : MARIA MADALENA PEREIRA DE SOUZA
ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO TOCANTINS

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão virtual com término nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A PRIMEIRA SEÇÃO, por unanimidade, afetou o processo ao rito dos recursos repetitivos (RISTJ, art. 257-C) para delimitar a seguinte tese controvertida: "Definir se a cobrança de empréstimo concedido pelo ente público a particular (contrato de mútuo), a título de implementação da política de microcrédito (Banco do Povo), pode ser efetivada por intermédio da execução fiscal regida pela Lei n. 6.830/1980." e, igualmente por unanimidade, nos termos do art. 1.037, II, do CPC, suspendeu a tramitação de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos que versem sobre a questão ora afetada que tramitem no território nacional, conforme proposta do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Regina Helena Costa, Paulo Sérgio Domingues, Teodoro Silva Santos, Afrânio Vilela, Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura, Benedito Gonçalves e Marco Aurélio Bellizze votaram com o Sr. Ministro Relator.

C54264151529192541@ 2026/0158436-1 - REsp 2271268 Petição : 2026/001J339-6 (ProAfR)