



ARTIGO

## **Dívida Ativa: notável fonte para alavancar o investimento público**

*\* Flavio Correa de Toledo Jr.*

### **1- Apresentação**

Em 5 de junho de 2013, emite o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo o seguinte comunicado:

#### **COMUNICADO SDG nº 023/2013**

*O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que Estado e Municípios contabilizavam em 31 de dezembro de 2012 dívida ativa no total de R\$ 257.633.987.035,00. Reitera-se, diante disso, a necessidade de providências no sentido da recuperação desses valores, seja pela via judicial, observado o teor da consulta respondida nos autos do processo TC-7667/026/08, seja, especialmente, por meios próprios, mediante cobrança administrativa ou protesto extrajudicial, este último, inclusive, objeto da consulta respondida nos autos do processo TC-41852/026/10 e previsto no parágrafo único do artigo 1º da Lei Federal nº 9.492, de 10 de setembro de 1997.*

*SDG, 05 de junho de 2013.*

**SÉRGIO CIQUERA ROSSI**

**SECRETÁRIO-DIRETOR GERAL**

Destarte, são nada menos que R\$ 257,6 bilhões de Dívida Ativa, o equivalente a 20% do PIB do Estado de São Paulo.

Tal número deve ser ainda maior, visto que muitos municípios não atualizam, monetariamente, o estoque daquele direito creditório.

Ante a grandeza desse ativo e, seu evidente potencial para financiar acentuada necessidade para o desenvolvimento nacional: o investimento público, face a tal contexto este



**ARTIGO**

trabalho enfocará a natureza jurídica da dívida ativa, sua contabilização e, à vista de que ainda é muito tímida a arrecadação desse crédito, diremos, sobretudo para o nível local de governo, as vantagens e as desvantagens das várias formas de cobrança.

**2- Características da Dívida Ativa**

A Dívida Ativa representa a inscrição de créditos, líquidos e certos, contra os que deixaram de pagar seus débitos junto à Fazenda Pública.

Tal ativo possui natureza tributária (*impostos, taxas e contribuições de melhoria*) e, também, não tributária, a exemplo de aluguéis, preços públicos, foros, laudêmios, restituições por parte de servidores que receberam pagamentos indevidos ou desviaram dinheiro público.

Segundo o Prof. François E. J. Bremaeker <sup>1</sup>, a fonte tributária equivale a 89,38% de toda a dívida ativa municipal.

A inscrição em dívida ativa, no mais das vezes, materializa-se após o término do exercício financeiro. No entanto, alguns Municípios – *poucos, bem verdade* - consignam tal procedimento no mês seguinte ao do não-pagamento, dentro, pois, do próprio ano da inadimplência; assim fazem porque determinado no respectivo código tributário.

Curioso que um crédito, um haver, um ativo possa ser chamado dívida.

De todo modo e em sentido inverso, existe, claro, o endividamento governamental, raramente conhecido como *dívida passiva*, vez que este adjetivo gera uma redundância, um pleonismo; afinal, lugar de dívida é no passivo.

A Dívida Ativa só pode ser exigida pela Administração direta, autarquias e fundações instituídas ou mantidas pelo poder público. Via de conseqüência, outras fundações da órbita governamental, bem como empresas públicas e sociedades de economia mista, regidas todas

---

<sup>1</sup> In: “Dívida Ativa: uma importante receita”; disponível em [www.oim.tmunipal.org.br](http://www.oim.tmunipal.org.br)



**ARTIGO**

pelo direito privado, não cobram seus haveres conforme os ritos próprios daquele crédito estatal.

Normatizado no Código Tributário Nacional (*art. 201 a 204*) e na Lei 4.320, de 1964 (*art. 39*), esse direito creditório tem sua cobrança judicial regulamentada pela Lei federal nº 6.830, de 1980.

À vista de tal regramento, é possível dizer que a Dívida Ativa detém, no geral, as seguintes particularidades:

- ✓ A inscrição deve conter, ao menos, os seguintes elementos: *nome do devedor, sua residência e domicílio, o valor, a origem e a natureza do crédito, a data do registro e o número do processo administrativo*; sem eles, o devedor pode requerer a nulidade da inscrição (*art. 203 do Código Tributário Nacional*).
- ✓ A partir da inscrição se extrai a Certidão da Dívida Ativa (CDA), prevista no Código de Processo Civil como título executivo extrajudicial (*art. 585, VII*).
- ✓ Nesse cenário, o crédito ganha exigibilidade líquida e certa junto ao inadimplente, a menos que este comprove, de forma cabal, o erro da Administração.
- ✓ No setor que administra a dívida ativa, deveria haver livro específico, auxiliar de contabilidade, discriminando, um a um, os inadimplentes e os correlatos valores devidos, o que bem atende ao “*registro próprio*”, exigido nas leis de regência. Contudo, nos dias de hoje e face aos avanços tecnológicos, parte dos Municípios não mais imprime o livro da Dívida Ativa, lacuna que pode facilitar baixas irregulares no sistema eletrônico.

Não é demais lembrar que o legislador constituinte derivado, na Emenda Constitucional nº 62, de 2009, possibilitava que Estados e Municípios abatam, de seus precatórios, dívida ativa em que possa estar inscrito o credor judicial; eis o § 9º do art. 100 da Lei Maior.



**ARTIGO**

Contudo, o Supremo Tribunal Federal, em 13.03.2013, declarou inconstitucional tal dispositivo, sob o argumento de que esse encontro de contas não é facultado por iniciativa do particular<sup>2</sup>. De mais a mais, o STF derrubou todo o regime especial de pagamentos, estabelecido por sobredita emenda à Constituição.

**3- A Contabilidade da Dívida Ativa**

Do ponto de vista orçamentário, a Dívida Ativa obedece ao regime de caixa, isto é, a contabilização só acontece quando o dinheiro ingressa, de fato, no erário; afinal, é esse o método disposto no art. 35, I, da Lei nº 4.320, de 1964.

Neste ponto, vale uma digressão: assim como se faz, sob ótica patrimonial, com a Dívida Ativa, a nova contabilidade pública (NCAPS) quer o registro da previsão de toda e qualquer receita em uma espécie de “*contas a receber*”.

Dessa forma, a estimativa de recebimento seria também contabilizada, obviamente sob competência, o que inibe baixas indevidas, posto que, ao longo da execução orçamentária, fácil seria ver a disparidade entre o previsto e o arrecadado em cada item de receita.

De se lembrar que a imprensa tem noticiado criminosas anulações não só da Dívida Ativa, mas, de igual forma, de ainda não vencidos tributos e multas de trânsito; tudo, por intermédio de servidores com senha de acesso aos arquivos eletrônicos.

A atualização monetária da Dívida Ativa é outra cautela que embaraça fraudes e desvios, conquanto valores nominais, às vezes irrisórios, facilitam as irregulares baixas contábeis,

---

<sup>2</sup> De outro lado, tem a imprensa noticiado que, devedoras de impostos, muitas empresas, escoradas em decisão judicial, pagam seus débitos utilizando o valor total dos precatórios judiciais, comprados, como se sabe, a preço bem inferior ao de face.



ARTIGO

devendo-se recordar que tanto o Código Tributário Nacional quanto a Lei nº 4.320/1964, um e outra preceituam que a correção monetária é parte indissociável da receita ora em análise<sup>3</sup>.

Sob a ótica patrimonial e econômica, o haver em questão é contabilizado sob o regime de competência, usualmente no *Ativo Permanente*, que, a partir de 2014, vai se intitular *Ativo Não-Circulante*<sup>4</sup>.

A nova contabilidade aplicada ao setor público (NCAPS) recomenda que, face à elevada incerteza de recebimento do ativo em questão, a ele se oponha conta subtrativa, redutora, denominada “*Provisão para Perdas de Dívida Ativa*”, daí expressando o real valor desse significativo elemento patrimonial.

Nas notas explicativas ao balanço geral de 2012, o Governo do Estado de São Paulo informa que “*em cumprimento à recomendação do Tribunal de Contas do Estado e à necessidade de adequação dos procedimentos contábeis patrimoniais, com vistas à transição para as novas normas de contabilidade aplicadas ao setor público, foi instituída provisão sobre os valores inscritos na dívida ativa, registrados à conta redutora 122820101 – Ajustes de Perdas da Dívida Ativa, retratando-se assim de forma mais realista o impacto no Balanço Patrimonial*”

Em face desse trabalho depuratório, apenas R\$ 113,6 bilhões de dívida ativa foram considerados passíveis de recebimento pelo Governo do Estado de São Paulo, quer dizer, 50,24% do valor registrado contabilmente: R\$ 226,3 bilhões.

---

<sup>3</sup> § 4º, do art. 39 da Lei 4.320/64 - A receita da Dívida Ativa abrange os créditos mencionados nos parágrafos anteriores, bem como os valores correspondentes à respectiva atualização monetária, à multa e juros de mora e ao encargo de que tratam o [art. 1º do Decreto-lei nº 1.025, de 21 de outubro de 1969](#), e o [art. 3º do Decreto-lei nº 1.645, de 11 de dezembro de 1978](#). [\(Incluído pelo Decreto Lei nº 1.735, de 20.12.1979\)](#).

<sup>4</sup> Editada em 21 de dezembro de 2012, a Portaria 753 da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) altera portarias anteriores desse órgão federal, agora estabelecendo que o plano de contas aplicado ao setor público (PCAPS) e as demonstrações contábeis aplicadas ao setor público (DCASP) deverão ser adotadas por todos os entes da federação até o término do exercício de 2014.



**ARTIGO**

Evidente que ajustes do gênero, por si só, não dirimem a baixa fidedignidade do Balanço Patrimonial das entidades públicas; a resolutividade solicita reavaliação e depreciação de outras rubricas do ativo não circulante (*bens móveis e imóveis*), bem como a inclusão de todo o estoque corrigido da dívida consolidada, notadamente os passivos previdenciários.

No caso de parcelamento, por lei, da Dívida Ativa, o contador anotarà, no ativo de curto prazo (*financeiro e, futuramente, circulante*), as prestações a vencer até o fim do exercício subsequente; demais parcelas serão consignadas no ativo de longo curso (*permanente e, em 2014, não circulante*). Ao contrário do que fazem algumas Fazendas Públicas, a mera adesão aos acordos parcelados não implica, de modo algum, baixa integral do débito, o qual só se consuma, de forma gradual, à medida que o devedor vai quitando as parcelas vencidas.

Detentores de créditos junto a entidades do mesmo nível de governo (contribuições não recolhidas), os regimes locais de previdência os inscreverão no sistema compensado do Balanço Patrimonial; do contrário, no demonstrativo global essa dívida compareceria, irregularmente, tal qual conta a receber da entidade política. Por outro lado e à vista da prudência e transparência, a dívida previdenciária íntegra, sim, o passivo consolidado do ente estatal.

De todo modo e ao final do exercício, há de se testar a consistência dos registros patrimoniais da dívida ativa, tal como segue:

- Estoque da Dívida Ativa do ano anterior (1)
  - (+) Inscrições havidas no exercício analisado (2)
  - (-) Pagamentos realizados no exercício analisado (2)
  - (-) Cancelamentos Lícitos de Dívida Ativa no exercício analisado (2)
  - (=) Estoque de Dívida Ativa ao final do ano analisado (3)
- (1) *Balanço Patrimonial do exercício anterior*
- (2) *Demonstração das Variações Patrimoniais do exercício analisado*
- (3) *Balanço Patrimonial do exercício analisado.*

**4- A Dívida Ativa e A Lei de Responsabilidade Fiscal**



**ARTIGO**

De seu lado, determina a Lei de Responsabilidade Fiscal:

*“Art. 13. No prazo previsto no art. 8º, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa”.*

Então, até trinta dias após a publicação da lei orçamentária anual, a Prefeitura Municipal, à vista de receita declinante, deve elaborar aquilo que, na imensa parte das vezes, se furta a apresentar: *o plano de recuperação de receitas próprias*, nele também estabelecendo melhor estratégia de cobrança da Dívida Ativa.

Embora negligenciado pela Administração, necessário aquele planejamento; os níveis de governo vêm mostrando razoável estoque de Dívida Ativa, superando, não raro, seis meses de receita orçamentária, ou seja, dinheiro considerável que poderia suprir forte lacuna do desenvolvimento nacional: o investimento público.

Ainda, o antes transcrito artigo 13 da LRF alude à evolução da cobrança administrativa do ativo em debate. Aqui, o esforço próprio se faz relevante, vez que, no outro modo de recuperação: o judicial, o procedimento é bastante moroso frente ao grande número de ações fiscais em curso; isso, embora represente a Dívida Ativa título executivo, com a economia processual que lhe é inerente.

De fato, segundo cartilha do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a execução judicial da dívida ativa deve ser evitada, posto que o Judiciário acha-se sobrecarregado com 9,4 milhões de processos de execução fiscal dos municípios paulistas, além de encontrar grande dificuldade em localizar o devedor e bens penhoráveis para satisfazer o crédito público. Demais, para aquela Corte, o custo de execução judicial alcança, por ação, quantia superior a R\$ 500,00.



**ARTIGO**

De se destacar que, ao responder consulta do Município de Martinópolis, sustentou o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo que o Prefeito, mediante lei, pode não ajuizar ações fiscais cujo custo de cobrança supere o valor do crédito. Tal montante será responsabilmente fixado, após cuidadosa análise das peculiaridades locais (*in: TC-7667/026/08*).

Na fase administrativa ou amigável da cobrança, alguns Municípios demonstram soluções criativas, tais como a anexação dos débitos pretéritos em boletos de tributos ainda não vencidos; parcelamentos com redução de multas e juros moratórios; conciliações judiciais na Comarca local; sorteios de brindes; chamamentos individuais.

Demais, há outra opção que bem compele o inadimplente à quitação: o protesto extrajudicial, em cartório, de títulos comprobatórios da Dívida Ativa, alternativa essa que, apesar de muito pouco utilizada nos municípios brasileiros, encontra amparo na Lei 9.492, de 1997, sobretudo quando foi esta acrescida pela Lei 12.767, de 2012:

*“Art. 1º Protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida.*

*Parágrafo único. Incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas. [\(Incluído pela Lei nº 12.767, de 2012\)](#)”.*

No entanto, tal possibilidade quase não é exercitada pelos governos brasileiros, à vista de sua inconveniência política. De fato, os tabelionatos de protesto, como banco oficial de dados, encaminham, todo dia, informações de nomes protestados a associações de proteção ao crédito (SERASA, SCPC, entre outras). Disso decorrente e enquanto não quitar seu débito, o contribuinte descumpridor está impedido de obter crédito na praça, retirar talões de cheques, sem embargo de as instituições financeiras estarem habilitadas a cancelar-lhe a conta corrente.

Esse grave constrangimento não parece indicado contra pessoas que, no futuro, próximo ou distante, decidirão os rumos políticos do dirigente estatal. Um cidadão que não pôde abrir crediário nas Casas Bahia por causa do protesto movido por tal ou qual Prefeito, dificilmente consignará seu voto nesse agente político.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Av. Rangel Pestana, 315 – Centro - CEP 01017-906 - São Paulo/SP-PABX: 3292-3215



**ARTIGO**

De outra banda, a inscrição administrativa da Dívida Ativa não gera maiores percalços para grande contingente dos cidadãos: os de baixa renda, que, no mais das vezes, não licitam com a Administração, tampouco necessitam de certidões negativas para vender propriedades, ou seja, não se vêem penalizados pelas restrições específicas daquele direito creditório.

Resta claro que, sob a ótica política, é muito melhor a cobrança normal, administrativa, da dívida ativa, depois se sujeitando à morosidade judiciária, do que protestar, extrajudicialmente, o munícipe-eleitor.

Todavia, cumpre informar que o protesto de Dívida Ativa é adotado, há pelos menos dez anos, no município de Cachoeiro de Itapemirim (ES). Segundo o vice-presidente do Instituto de Estudos de Protestos de Títulos do Brasil – Seção Espírito Santo (IPTB), *“em Cachoeiro de Itapemirim, já protestamos as Certidões da Dívida Ativa municipais há dez anos e, quando isso acontece, alcançamos resultado de 50% dos títulos protestados em apenas três dias. E esse protesto é feito de forma gratuita para o erário. É como uma cláusula de sucesso. Somente recebemos os emolumentos (taxas cartorárias) quando recebemos o título e no repasse dos recursos para o município”*.

Também, o Governo federal protesta, em cartório, contribuintes inscritos na Dívida Ativa.

Nesse processo, 30% dos inadimplentes, em média, pagam os seus débitos, razão pela qual a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional ampliará, em breve, tal procedimento.

Ainda, ao responder à consulta formulada por município jurisdicionado, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo sustentou a possibilidade de protesto extrajudicial de Certidões da Dívida Ativa pelos Municípios:

*“Tal solução pode auxiliar a resolução da cobrança dos créditos de pequena monta, cuja interposição da respectiva ação judicial é resistida pelo Judiciário, que não aceita demandas envolvendo valores irrisórios, negando a análise de mérito”.* Demais disso, aconselha-se a *“expedição de regulamentação própria, por Decreto do Executivo, estabelecendo condições e prazos em que se dará o eventual*



**ARTIGO**

*protesto, dando todas as providências necessárias para assegurar tratamento isonômico aos contribuintes” (in: TC-41852/026/11)*

Não bastassem as mencionadas opções para recuperar receita vencida, há ainda a controvertida possibilidade de terceirizar, à instituição financeira, a cobrança da dívida ativa. Tal hipótese acha-se amparada em polêmica Resolução do Senado, a nº 33, de 2006.

No caso, o banco adianta ao ente estatal o valor do direito creditório, disso abatendo certo deságio, para compensar-se dos custos e compor seu lucro.

À vista de que considerável fração da Dívida Ativa tem pouca chance de virar dinheiro público, o montante adiantado pelo banco pode ser, depois, devolvido pela Fazenda Municipal; vai daí que a operação há de se submeter aos limites fiscais de endividamento, tal qual prescrito no art. 1º daquela Resolução Senatorial.

Recomenda-se extrema cautela ao se decidir por essa terceirização de duvidosa constitucionalidade, nisso considerando os argumentos que levaram a Associação Nacional dos Procuradores de Estado a propor Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a Resolução 33/2006, do Senado (ADIn nº 3.786).

Em tal ação, as alegações podem ser assim sintetizadas:

1. A teor do inciso XXII, art. 37 da Constituição, a atividade tributária é peculiar de Estado, exercida por servidores de carreiras específicas, que na Administração ingressam por concurso público.
2. Os bancos terão acesso a dados protegidos pelo sigilo fiscal, deixando o contribuinte à mercê do mercado financeiro. Considerando que tal segredo nada mais é que um desdobramento do direito à intimidade e à vida privada, nesse cenário, restaria afrontado o inciso X do art. 5º da Constituição.



**ARTIGO**

3. Nos termos do art. 52 da Carta Política, o Senado não possui competência para delegar atividade típica de Estado, sobretudo quando isso alcança, tão-somente, níveis estaduais e municipais de governo.
  
4. Afronta ao art. 3º do Código Tributário Nacional, para o qual o crédito tributário deve ser “cobrado mediante atividade administrativa plenamente vinculada”, não cabendo aqui, via de conseqüência, participação ativa do particular. Nessa linha, também perfilam os artigos 142, 202 e 203 da mesma disciplina.
  
5. Aumento da dívida pública junto aos bancos, porquanto considerável fração dos inadimplentes, por certo, não honrarão os débitos adiantados, à Prefeitura, pelas instituições financeiras.

Formulado o antes visto *plano de recuperação de receitas próprias*, o Executivo Municipal, administrador que é do erário, daquilo prestará contas ao final do exercício financeiro; eis o art. 58 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

*“Art. 58. A prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições” (grifamos).*

Além do mais, a Lei de Responsabilidade Fiscal, logo em seu início (§ 1º do art. 1º), sintetiza vários mecanismos para o equilíbrio das contas públicas, entre os quais a obediência a limites e condições para a renúncia de receitas. Nesse sentido, a remissão de dívida ativa, exoneração que é de receita, está a demandar os rigores do art. 14 daquela disciplina, quais sejam:

- ✓ Estimativa trienal de impacto sobre o orçamento e a disponibilidade de caixa; está última variável é influenciada pelos recursos que se espera arrecadar no



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Av. Rangel Pestana, 315 – Centro - CEP 01017-906 - São Paulo/SP-PABX: 3292-3215



### ARTIGO

exercício, pelos que remanescem livres do ano anterior (*superávit financeiro*) e, de modo redutor, subtrativo, pelos débitos extraorçamentários<sup>5</sup>, entre os quais se incluem, de forma predominante, as despesas assumidas em anos anteriores: os chamados Restos a Pagar.

- ✓ Atender aos pressupostos enunciados na lei de diretrizes orçamentárias (LDO).
- ✓ Demonstração de que não comprometerá as metas de resultado fiscal (LRF; art. 4º, § 1º); senão, há de haver a compensação financeira, por meio do aumento permanente de receita, mediante a elevação de alíquotas, ampliação da base cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

A responsabilidade fiscal dispensa tais providências no cancelamento de débitos de pequena monta, cujo valor seja menor que o custo de cobrança (LRF; art. 14, § 3º, II). Essa possibilidade, contudo, não prescinde da correlata lei autorizativa.

De todo modo, uma maior liberalidade com o devedor causa, no mais das vezes, negativo efeito psicológico junto ao bom pagador que se vê depois constrangido a honrar, pontualmente, seus débitos tributários.

De se ressaltar que, em ano eleitoral, não pode a Administração conceder benefícios para os que estão inscritos na Dívida Ativa, seja a anistia até determinado valor, afastamento de multas ou outros favores fiscais; eis o que determina o art. 73, § 10 da Lei nº 9.504, de 1997:

“Art.73 (...)

*§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou **benefícios** por parte da administração pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em*

---

<sup>5</sup> Art. 49 da Lei nº 4.320, de 1964.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Av. Rangel Pestana, 315 – Centro - CEP 01017-906 - São Paulo/SP-PABX: 3292-3215



**ARTIGO**

*que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa”.*

Por último, vale lembrar: para o art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal faz-se essencial a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos atribuídos ao ente estatal, o que inclui os não pagos no tempo devido, remetidos, por isso, à Dívida Ativa. Nesse diapasão, os Tribunais de Contas poderiam construir, por faixa populacional de município, taxas médias de recuperação de tais créditos, abaixo das quais a gestão daquele ativo, *a priori*, estaria a revelar baixa eficiência, podendo isso resultar advertências e recomendações por parte daqueles órgãos do Controle Externo.

**\* Flavio C. de Toledo Jr. é Assessor Técnico do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**