

“O CUSTO DA COBRANÇA JUDICIAL DA DÍVIDA ATIVA DE PEQUENO VALOR FRENTE ÀS IMPOSIÇÕES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL”

Autoras: Sara Corrêa Fattori*

Cristina Duarte Leite Prigenzi**

Sumário: 1- Conceito de “finanças públicas” e “receita pública” para a correta impositação do problema. 2- Breve histórico do patrimônio público. 3- Dívida ativa de pequeno valor: o custo de sua cobrança pelos Estados. 4- A crise da sobrecarga do Judiciário e a modificação introduzida pela EC 45/2004 no art. 5º., LXXVIII da CF/88. 5- Hipóteses nas quais pode haver renúncia de receita pelos Estados nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal. 6- O problema das multas criminais e a lei 9.268/96: exegese do artigo 51 do Código Penal e as consequências atuais no âmbito de sua cobrança como dívida de valor. 6- Conclusões.

Introdução:

A Lei Complementar 101, de 04.05.2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - foi editada para atender o disposto no artigo 163 da Constituição Federal/88, no sentido de regulamentar, entre outras questões, as finanças públicas.¹

¹ *Especialista em Direito Romano pela Universidade de Roma “La Sapienza”; Mestre e Doutora em Direito pela Faculdade de Direito da USP; Professora da UNESP/Campus de Araraquara; Procuradora do Estado de São Paulo.

• **Especialista em Processo Civil pelo Instituto Nacional de Pós-Graduação –INPG/UNIARA; Especialista em Competências Gerencias Públicas pela UNESP/Campus de Araraquara; Procuradora do Estado de São Paulo.

□ Com relação ao projeto da lei complementar 101/2000, cf. as críticas lançadas por Carlos Pinto Coelho Motta-Jair Eduardo Santana -Luciano Ferraz, *Lei de Responsabilidade Fiscal – Abordagens Pontuais*, 1ªed., Belo Horizonte, Ed. Del Rey, 2001, pág. 17, no sentido de que, na verdade, esta lei veio atender as exigências impostas pelo FMI e não exatamente como justificou o Poder Executivo Federal, autor do projeto, no sentido de que a legislação proposta fazia parte do conjunto de medidas do Programa de Estabilidade Fiscal – PFE, por ele apresentado à sociedade em outubro de 1998: “*Em síntese, tenho dito que o principal, se não o único objetivo do governo federal com a aprovação dessa lei fiscal penal, é arrecadar recursos para pagar a dívida externa brasileira. ... Demais, o Poder Executivo Federal precisava cumprir o disposto no artigo 30 da Emenda Constitucional 19, de 04.06.1998, que estabelece o prazo de 06 (seis) meses, contado da sua promulgação, para apresentar ao Congresso Nacional o projeto de lei complementar a que se refere o artigo 163 da Constituição Federal, isto é, as finanças públicas, que carecem de regulamentação há mais de 10 (dez) anos.*

Desta feita, resolvem-se todas essas questões de uma única vez e através de uma só lei, ou seja, satisfazem-se as imposições dos credores estrangeiros e cumpre-se a ordem emanada da Reforma Administrativa, até mesmo para dar continuidade a sua execução.” (pág. 18).

Nesse contexto, cumpre analisar a viabilidade econômica da cobrança judicial dos débitos tributários e não tributários de pequeno valor; se a autorização para o seu cancelamento importaria em renúncia de receita por parte do Estado e se o governante que assim dispuser incorre na infração disposta no inciso X, do art. 10, da lei 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa).

A viabilidade da cobrança desses débitos de pequeno valor, além do aspecto anti-econômico, esbarra, ainda, na recente disposição introduzida no inciso LXXVIII, do artigo 5º da CF/88, pela Emenda Constitucional nº 45/04.

Em relação a tais débitos outro problema a ser enfrentado é a grave consequência introduzida pela lei 9.268, de 1º.04.1996, que modificou o artigo 51 do Código Penal Brasileiro, transformando as penas de multa criminal em dívida de valor e proibindo a sua conversão em pena privativa de liberdade em caso de não pagamento.

1 - Conceitos de finanças públicas e de receita.

Para a melhor compreensão da tese aqui exposta necessária se faz a correta conceituação de certos institutos do direito financeiro. “Finanças públicas” ou “finanças do Estado” é *“expressão para explicar ou indicar a posição do Estado em relação a seus recursos ou às suas possibilidades. Significa, assim, a soma de meios ou de recursos postos à disposição do Estado para satisfação de suas finalidades.”*²

Baleeiro, na sua obra sobre a ciência das finanças, ensina que *“constitui atividade financeira a que o Estado, as províncias e municípios exercem para obter dinheiro e aplicá-lo ao pagamento de indivíduos e coisas utilizadas na criação e manutenção dos vários serviços públicos. A atividade financeira consiste, portanto, em obter, criar, gerir e despender o dinheiro indispensável às necessidades, cuja satisfação o Estado assumiu ou cometeu àquelas outras pessoas de direito público.”*³

² De Plácido e Silva, *Vocabulário Jurídico*, vol. II, Rio de Janeiro-São Paulo, Forense, 1975, verbete *Finanças do Estado*, pág. 700.

³ Aliomar Baleeiro, *Uma introdução à Ciência das Finanças*, Rio de Janeiro, Forense, 1973, pág.18.

Cretella Júnior critica o uso da expressão “finanças públicas” pelo legislador constituinte de 1988, acusando-o de ter *mesclado gênero e espécie*, tendo em vista que usou a mesma expressão para designar o Capítulo II, do Título VI da Constituição Federal/88, designado “Das Finanças Públicas”, bem como para o inciso I, do artigo 163, no qual estaria descrevendo quais os assuntos relacionados que deveriam ser regulamentados por lei complementar, dentre outros, o que também chama de “finanças públicas”.

Com relação ao significado de finanças públicas, ensina o autor que “complexas funções do Estado moderno levaram-no ao exercício de determinadas atividades econômicas para a realização de seus fins, selecionando objetivos e procurando obter meios pecuniários, gerindo-os, conjunto esse que constitui a atividade financeira, tais como os ingressos públicos (= receitas) e, por outro lado, as despesas. A elaboração de uma teoria geral das finanças públicas, harmonicamente estruturada, passa depois à prática e orienta os Chefes de Estado, esclarecendo-os sobre o gerenciamento científico dos institutos financeiros.”⁴

Interessa-nos particularmente no presente caso a atividade financeira relacionada com a *receita*. Assim, receita pública “é a denominação atribuída ao total de valores, representados em dinheiro, recebidos pelo erário público, provenientes das diversas rendas ordinárias, extraordinárias e especiais.”⁵ Receita pública é definida, também, como “a entrada que, integrando-se no patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem acrescer o seu vulto, como elemento novo e positivo.”⁶

2 – Evolução histórica da receita pública ou patrimônio público.

Não se poderia deixar de fazer um breve relato da evolução histórica do conceito de patrimônio público e da administração financeira no direito romano e no direito brasileiro, pela importância de se conhecer sempre a origem dos institutos jurídicos, para a melhor análise atual dos seus contornos e extensão.

No Império Romano as finanças eram divididas basicamente em dois núcleos: o *aerarium populi romani*, que era administrado pelo Senado, e o *fiscus*, o *patrimonium* e a *res privata* ou *ratio privata*, que estavam sob a administração do príncipe.⁷ Existia, também, o

⁴J.Cretella Júnior, *Comentários à Constituição – 1988*, vol. VII, Rio de Janeiro - São Paulo, Forense Universitária, pág. 3731.

⁵De Plácido e Silva, *op.cit.*, vol. IV, verbete “Receita Pública”, pág. 1300.

⁶Aliomar Baleeiro, *op.cit.*, pág. 130.

⁷Sobre esse tema, cf. Ricardo Orestano, *Il “Problema delle persone giuridiche in diritto romano*, I, Torino, 1968, com ampla bibliografia sobre o tema; Mario Talamanca, *L’amministrazione finanziaria, in Lineamenti di storia del diritto romano*, sob a direção de M. Talamanca, Milano, 1989, 493ss.; Max Kaser, *Römisches Privatrecht*, 16.ed., München, 1992, 87ss. e Giovanni Pugliese, *Istituzioni di diritto romano*, 3.ed., Torino, 1991,

aerarium militare, que era um fundo destinado a subsidiar os veteranos, inicialmente, gerido pelo Senado, mas que depois passou a estar sob o controle do príncipe. O mesmo ocorreu com o *aerarium populi romani*: apesar de continuar sob a gestão senatorial, a partir de Augusto passou paulatinamente ao controle efetivo do *princeps*. Disso resultou o esvaziamento e a perda de um importante poder do Senado.

O *fiscus*, por outro lado, apareceu mais tarde, no final da dinastia flávia, representando a centralização do ordenamento financeiro imperial, que passou a receber receitas anteriormente vertidas em favor do *aerarium*.⁸

Paralelo a esses fundos, encontrava-se o patrimônio do *princeps* (*patrimonium, ratio privata* ou *res privata*), que tinha natureza jurídica controvertida, pois não era nem de Direito público e nem de Direito privado. Segundo relato de Plínio,⁹ eram aqueles bens adquiridos pelo príncipe por força da designação e da adoção dele por parte do seu antecessor. Era, portanto, a massa de bens que passava a pertencer ao imperador, em razão da sua subida ao trono, e se confundia com a pertencente aos imperadores precedentes, o que torna inadequado classificá-la dentro de um regime meramente privatístico. Certamente, no entender de Talamanca, “*La creazione di una ratio privata può essere pertanto ricollegata all’intento di isolare, attraverso tale qualificazione, un complesso di beni, dei quali il principe potesse disporre, senza che ciò comportasse una incidenza dell’atto di disposizione sul fisco ovvero sullo stesso patrimonio*”¹⁰ o que não implicava, todavia, que ele pudesse dispor de tais bens de maneira absoluta, enquanto chefe da administração financeira.

Dificuldade ainda maior apresenta o problema da natureza jurídica de tais bens. As coisas pertencentes ao fisco não eram consideradas *res publicae*, e, apesar de terem sido descritas como *propriae et privatae* do príncipe (Ulp.D. 43, 8, 2, 4), não se confundiam com os seus bens particulares.

Para se compreender todos esses aspectos das finanças do Estado, é necessário que se tenha em mente as mudanças fundamentais que se operaram com a instituição do Principado por Augusto.

No período republicano, o Estado era representado pelo *populus romanus* (*Quirites*), considerado mais como sujeito coletivo do que uma pessoa jurídica no sentido moderno. Segundo Pugliese, entre os bens do *populus romanus* contava-se a terra destinada ao *ager publicus* e, em determinado período, toda a terra das províncias *populi romani*, além

419ss.

⁸ Cf. Mario Talamanca, *op.cit.*, 496.

⁹ *Plin. Traian. paneg.* 50, 7 (*apud* Mario Talamanca, *op. cit.*, 497).

¹⁰ Mario Talamanca, *op.cit.*, 497.

do dinheiro e outros bens móveis custodiados pela caixa pública, chamada “*aerarium populi romani*”, sendo que em sentido amplo *aerarium* significava o inteiro patrimônio do *populus romanus*. Todas as situações jurídicas encabeçadas pelo *populus romanus* eram inseridas no *ius publicum*.¹¹

Com o surgimento do Principado, o *populus romanus* continuou a ser a expressão jurídica da *civitas*, mas foi como se a comunidade romana tivesse sido “duplicada” (“*sdoppiata*”): “*vi si pose accanto e sopra il princeps, come espressione giuridica della comunità (o dell'impero) di tipo monarchico.*”¹² O Estado passou, então, daquela data em diante, a ser representando por dois sujeitos: o *populus romanus* e o *princeps*.

Conforme o relato de Orestano¹³ sobre as diversas teorias que surgiram, na doutrina, a respeito da figura do *princeps*, por um lado não se pode aceitar a que o qualificava como um *magistratus populi romani* (Mommsen), nem tampouco é merecedora de crédito a que o classificava como um simples *privatus* (Siber), sendo certamente preferível a que o definiu como um “quarto poder”, que se inseriu na estrutura de governo da *res publica*, ao lado dos *comitia*, do *senatus* e dos *magistrati* (Guarino), mas que bem cedo passou a ser o único poder, absorvendo todos os demais. Para Orestano, tratava-se de uma figura *sui generis*, revestida de uma autoridade de fato, ou, nas palavras do próprio Augusto, *superior a todos em autoridade*.¹⁴

Assim, pouco a pouco, todas as atividades e as novas instituições administrativas e governamentais criadas pelo príncipe e centralizadas na sua figura, foram substituindo as da República. E no campo normativo as vicissitudes não foram diferentes: ao lado das *leges populi romani*, foram surgindo, e depois passaram a substituí-las, como única fonte de direito, as constituições imperiais. Em todos os campos se nota o fenômeno da duplicação, sobreposição e substituição das novas instituições em relação às antigas, até ficarem totalmente exauridas as precedentes. No campo da ideologia política começou a surgir a idéia de “divinização” da pessoa do *princeps*, que culminou com uma verdadeira e própria “teologia do poder imperial”, bem como com a concepção de que o imperador passava a ser o *dominus*

¹¹ Giovanni Pugliese, *op.cit.*, 420.

¹² Giovanni Pugliese, *op.cit.*, 421 e Ricardo Orestano, *op. cit.*, 218.

¹³ Exporemos a teoria de Ricardo Orestano, *op. cit.*, págs. 217ss., sobre o *princeps* e o ordenamento jurídico, e sua relação com o *fiscus*, imprescindível para se compreender o fenômeno da “privatização” dos bens públicos pelo imperador, o que resultará numa paulatina mudança de orientação das regras jurídicas relativas à tutela dos bens arquitetônicos, da época clássica para a pós-clássica, o que se procurará demonstrar nos capítulos seguintes.

¹⁴ *Res Gest.*, 34, 3: *Post id tem[pus auctoritate omnibus praestiti, potest]atis au[tem n]ihilo ampliu[s] habui quam ceteri qui m[i]hi quoque in ma[gis]tra[t]u conlegae fuerunt. (apud Orestano, op. cit., 220, = Depois desse tempo, superei a todos em autoridade, mas não tive nem um pouco de poder a mais do que os outros que foram meus companheiros na magistratura).*

da *res publica*.¹⁵ Assim, o que surgiu, na verdade, não foi apenas um tipo de governo, mas um tipo totalmente novo de ordenamento, que transferiu da pessoa do *populus romanus* para a pessoa física do *princeps* a representação e identificação do próprio Estado Romano. Ocorreu, portanto, uma institucionalização da figura do príncipe, marcada, contudo, pela predominância do caráter pessoal do poder imperial. A idéia do príncipe como *dominus et deus*, bem como a idéia de um fundamento divino de sua investidura, foram características marcantes do novo tipo de ordenamento implantado com o Principado.¹⁶

Esse tipo de ideologia perdurou por todo o período imperial, acentuando-se no Dominato. Na época da instituição da tetrarquia, os poderes do imperador tornaram-se praticamente ilimitados. Ele se tornou o chefe absoluto do poder executivo, sendo que todos os funcionários do Estado dependiam dele em escala hierárquica, e era ele quem fazia as nomeações para os cargos mais importantes do governo. Na área judiciária, ele era juiz, em última instância, das controvérsias tanto civis como penais. No campo financeiro, podia impor e revogar tributos. Tinha, também, o comando do exército, o poder de declarar a guerra e celebrar a paz, assim como a suprema direção dos negócios religiosos.¹⁷

Após esse breve relato, no qual se verifica a progressiva substituição do *populus* pelo *princeps*, se compreende o fenômeno do esvaziamento dos bens do *aerarium* em favor do *fiscus*, e a crescente “privatização” da *res publica*, que passou a pertencer ao príncipe, enquanto instituição e representante do Estado. Assim, o *fiscus*, como órgão da administração imperial, surgiu com o Principado, tendo como receitas os *bona vacantia*, os tesouros, os *bona damnatorum*, as penas pecuniárias, os proventos de grande parte do *ager publicus* e, inclusive, de algumas províncias senatórias. O termo *aerarium* sobreviveu, passando, contudo, no século IV, a significar somente os cofres da cidade de Roma.¹⁸ Nesse período, o

¹⁵ Ricardo Orestano, *op.cit.*, 224.

¹⁶ Ricardo Orestano, *op.cit.*, 230.

¹⁷ C. Cervenca, *L'imperatore*, in *Lineamenti di storia del diritto romano*, sob a direção de M. Talamanca, Milano, 1989, 562.

¹⁸ Segundo Giovanni Pugliese, *op.cit.*, 423, o *fiscus*, a partir do século I d.C., passa a adquirir uma espécie de personalidade jurídica, sendo, contudo, controvertida, em doutrina, a sua efetiva classificação como pessoa jurídica, porquanto certas relações jurídicas envolvendo os interesses do fisco podiam ser representadas pela pessoa física do príncipe. Assim, as relações jurídicas relativas ao *fiscus* não podiam ser classificadas como de direito público, como era o caso daquelas do *populus romanus*, e nem tampouco como de direito privado propriamente dito. No entender de Pugliese, dessa situação ambígua teriam surgido as raízes do moderno direito administrativo. Por outro lado, nem o *patrimonium* nem a *res privata* foram, em tempo algum, consideradas sujeitos de direito. Para Orestano, *op.cit.*, 257, pelo fato de o *fiscus* não ter tido natureza privada, no conceito geral das fontes, mas ter assumido, desde o início, uma posição “publicista”, ele se identificava como de natureza “ordenamental”, porquanto se caracterizava pelas funções e atividades, sendo que não se esgotava no momento meramente administrativo das exações e das imputações das entradas. Demais, continua o autor, as relações do fisco não estavam sujeitas às normas comuns, mas caracterizavam-se por uma série de prerrogativas em seu favor, tendo sido derogados diversos princípios de direito privado tanto pela legislação imperial quanto pela jurisprudência, para seu favorecimento, algumas vezes sem fornecer qualquer fundamentação para isso, colocando-o fora da normal dialética privatística.

fiscus passou a ser administrado pelo *comes sacrarum largitionum*, e a *res privata*, pelo *comes rerum privatarum* (ambos ministros financeiros).

Em suma, a diferenciação de um patrimônio pertencente ao príncipe sob o aspecto privatístico, representado pela *res privata*, e de outro lado, de um patrimônio pertencente a ele, enquanto tal, representado pelo *fiscus* e *patrimonium*, só é possível no plano formal, porquanto no plano substancial se torna praticamente impossível qualquer diferenciação nesse aspecto.

No período pós-clássico ocorreu um grande desenvolvimento da *res privata*, em prejuízo da autonomia das cidades. Antes, as cidades podiam dar em arrendamento a particulares as próprias terras públicas, contra o pagamento de um tributo – *vectigal* – e era uma das suas principais fontes de renda.¹⁹ Constantino promoveu um amplo confisco dos bens imóveis das cidades, que se estendeu por todo o período sucessivo, de Constâncio II a Valentiniano e Valente. Somente por um breve período tal prática foi interrompida, tendo Juliano devolvido parte desses bens às cidades. O confisco das terras dos templos, por Constantino, também representou uma grande perda para as cidades, porquanto deixaram de ser as responsáveis pela administração de tais bens.²⁰

A partir do século XVII começou haver uma diferenciação entre o patrimônio pessoal do príncipe e os recursos do Estado, cuja fonte mais importante passou a ser os impostos.

Baleeiro faz uma interessante análise da evolução histórica do patrimônio público e das rendas dominiais no Brasil: na época do descobrimento o patrimônio público consistia na posse das terras pelo descobridor para el-rei de Portugal, passando todo o vasto território a pertencer à coroa e a sua divisão em capitânias, sesmarias e datas; a partir da Independência essas terras passam a ser de domínio nacional, e logo após a Proclamação da República passam aos Estados, sendo chamadas de terras devolutas (isto é, aquelas que, por um título de direito, não se desmembraram nem entraram no domínio de particulares); mais tarde, foram as grandes fazendas de gado da União, no Piauí, Alagoas, ilha de Marajó e em outros pontos do território nacional; os terrenos de marinha, parte mais importante do patrimônio territorial da União (o autor cita que, nas cidades mais importantes da orla marítima, a renda do

¹⁹ G. Camodeca, *Ricerche sui "curatores rei publicae"*, in *Ausstieg und Niedergang der Römischen Welt*, 13 (1980), págs. 453ss., 464.

²⁰ Sobre os confiscos de bens das cidades em favor da *res privata*, cf. A Chastagnol, *La préfecture urbaine a Rome sous le Bas-Empire*. Paris, Presses Universitaire de France, pág. 335; A.H.M.JONES, *The later Roman empire*, vol. II, Oxford, Basil Blackwell, 1964, pág. 732 e G. Bonamente, *Sulla confisca dei beni mobili dei templi in epoca costantiniana*, in *Costantino il Grande - Dall'antichità all'umanesimo*. Colloquio sul Cristianesimo nel mondo antico, Macerata 18-20.12.1990, I, Macerata, 1992, 171, nota 1, com citação de bibliografia mais específica sobre o assunto.

laudêmio e dos foros desses terrenos representa, às vezes, soma apreciável); a exploração comercial e das indústrias do Estado moderno; a criação dos bancos de Estado; as nacionalizações das empresas, devido às ideias socialistas que imperaram no final do século XIX; o monopólio postal; a municipalização de serviços públicos; as loterias oficiais, as quais o autor classifica como “*uma velha especulação fiscal*”, devendo ser inseridas dentre as rendas comerciais ou industriais do governo.²¹

O final do século XX e o início deste século assistiram a uma certa tendência dos Estados de reverterem a ideia de nacionalização das empresas, promovendo as privatizações. Tal fenômeno decorreu certamente da experiência ao longo dos anos, que se mostrou pouco frutífera, sendo que muitas dessas empresas, sob a administração do Estado, geraram mais déficits do que lucros. Tais empresas se tornaram menos competitivas no mercado financeiro, pelo inevitável engessamento a que foram submetidas pelas regras de direito público.

Concluindo, a evolução histórica da receita pública, ou do patrimônio público no período medieval passou a ser do tipo *dominial*, representada pela propriedade do domínio do senhor feudal, sendo que as rendas daí decorrentes representavam a principal fonte das receitas. Mais tarde, as receitas públicas foram do tipo *regalianas*, pois decorriam das regalias ou privilégios reconhecidos aos reis e monarcas de explorar determinados serviços ou conceder esse direito a terceiros mediante o pagamento de uma determinada contribuição ao Estado. Na idade moderna a receita pública baseou-se principalmente na ideia dos tributos, cobrados coercitivamente em favor do Estado. Atualmente, o conceito de receita se estendeu, para alcançar os tributos cobrados com uma finalidade social, ou seja, destinado a um determinado problema social.²²

3- Dívida ativa de pequeno valor: o custo de sua cobrança pelos Estados.

O § 2º, do art. 39, da lei 4.320/64 define a dívida ativa tributária nos seguintes termos: “*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, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações,*

²¹ Aliomar Baleeiro, *op.cit.*, pág. 145ss.

²² Luiz Emygdio F. da Rosa Jr., *Manual de Direito Financeiro & Direito Tributário*, 16ed., Rio de Janeiro – São Paulo, Renovar, 2002, pág. 52.

reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de sub-rogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais.”

A dívida ativa engloba, portanto, em toda a sua extensão, conforme definido no par. 2º, do art. 39, da lei 4.320/64, os débitos tributários e os não tributários. O artigo 2º, da lei 6.830/80 reza também que *“constitui dívida ativa da Fazenda Pública aquela definida como tributária ou não tributária na Lei 4.320, de 17 de março de 1964, com as alterações posteriores, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.”*

Assim, não restam dúvidas que todos os débitos para com a Fazenda Pública, tributários ou não, compreendem a dívida ativa e devem ser cobrados pelos entes públicos.

Dentre o rol, meramente exemplificativo, dos débitos não tributários no âmbito estadual podemos citar as reposições de vencimentos, multas de toda espécie impostas pelos órgãos públicos, em razão do seu poder de polícia ou pela prática de uma infração à legislação, como por exemplo, multas ambientais; sanitárias; pelo abuso nas relações de consumo; para o controle de doenças no setor agro-pecuário; por descumprimento de cláusula contratual com o Estado em virtude de licitação; por irregularidades apuradas pelo Tribunal de Contas do Estado; multas criminais. Em todos esses casos, a multa tem finalidade meramente repressiva e de intimidação pelo perigo potencial resultante do procedimento do indivíduo. As multas também podem decorrer de infração à legislação tributária ou multa moratória, pelo atraso no pagamento do tributo.

Ocorre que, muitas vezes, os valores desses débitos são inexpressivos. No caso das multas administrativas, a quantia decorre de valores fixados em lei, que não podem ser alterados. Assim, muitas multas ambientais, por exemplo, são de valores irrisórios, cuja cobrança não vale a pena ser feito, pelo custo real que isso implicaria (muitas delas nos valores de R\$ 300,00 a R\$ 400,00). Na mesma situação se encontram saldos a pagar de reposição de vencimentos, taxas judiciárias (nos valores de R\$ 10,00 ou um pouco mais) e multas criminais de pequeno valor (a maioria no valor de R\$ 30,00 a R\$ 50,00).

A nova lei de custas do Estado de São Paulo, lei 11.608, de 29 de dezembro de 2003, estabelece que a cobrança da taxa judiciária se dará sobre um 1% sobre o valor da causa no momento de sua distribuição ou, na falta desta, antes do despacho inicial; 2% sobre o valor da causa, nos termos do artigo 511 do Código de Processo Civil, como preparo da apelação e do recurso adesivo, ou, nos processo de competência originária do Tribunal, como preparo dos embargos infringentes; e por fim, 1% ao ser satisfeita a execução (artigo 4º, incisos I, II e

III). Entretanto, o parágrafo 1º., do artigo 4º, estabelece que os valores mínimos a recolherem-se, em cada uma das hipóteses previstas nos incisos mencionados, equivalerão a 5 (cinco) UFESPs (Unidade Fiscal do Estado de São Paulo, fixada em R\$ 13,30 para o ano de 2005). Verifica-se, pois, que deverá ser cobrado sempre no mínimo uma quantia de R\$ 66,50. Assim, uma avalanche de certidões estão sendo expedidas todos os dias pelos juízes paulistas, para a inscrição na dívida ativa das custas não pagas nos processos judiciais, no ínfimo valor de R\$ 66,50.

Destarte, computando-se o custo do papel para a expedição dessas certidões; o valor do selo para o Poder Judiciário enviá-las aos órgãos da Procuradoria Geral do Estado, quando enviadas pelo correio (até 20g o custo mínimo de R\$ 0,80, para carta simples, e de R\$ 5,60, para carta com “Aviso de Recebimento” – AR); o custo para a expedição de carta visando a cobrança amigável pela PGE antes da inscrição do débito (idem para os valores mencionados retro) e, se não pagas, o custo do material necessário para a formação do expediente administrativo para a inscrição do débito com a expedição de certidão de dívida ativa, blocos de ajuizamento com a petição inicial, cópia da C.D.A, cópias para a contra-fé e mandados judiciais de citação e penhora, verifica-se que mesmo a fase administrativa já se mostra antieconômica. Caso seja considerado ainda o custo judicial, com o pagamento de 02 (duas) diligências de oficiais de justiça, para fins de citação e de penhora (o custo atual das diligências, no Estado de São Paulo, por ato realizado é de R\$ 13,98 para a Capital, R\$ 11,19 para as cidades do Interior e R\$ 5,58 para cada 10km fora da Comarca) e a despesa com eventual publicação de editais de citação, quando não encontrado o executado e leilão para alienação de bens penhorados (ainda que o Estado esteja isento do seu pagamento direto, existe um custo efetivo gasto na sua publicação, que é suportado no final pelo próprio Estado, por se tratar da imprensa oficial: o custo atual para publicação no IMESP é de R\$ 111,62, para cada centímetro de lauda digitada em fonte Arial, tamanho 11, sendo que a média normalmente é de 3 cm = R\$ 349,86) e demais diligências processuais, conclui-se pelo prejuízo absurdo que o erário público sofre.

Em alguns casos, ainda ocorre a nomeação de um curador de ausentes, na hipótese de o executado se encontrar em lugar incerto e não sabido, com a obrigação de embargar a execução, ainda que genericamente, o que é normalmente feito através de nomeação pelo convênio PGE/OAB-SP, cujo fundo é também suportado pelo Estado, no valor de R\$ 282,42, conforme Tabela de Honorários em vigor no Estado de São Paulo. Sem falar no tempo custo da hora/trabalho gasto pelos inúmeros servidores envolvidos em todo esse processo. Tudo isso para no final, muitas vezes, ser requerida a suspensão do feito por falta de localização do

executado ou de bens penhoráveis, nos termos do artigo 40, da lei 6.830/80, como é comum ocorrer nessas hipóteses.

Registre-se ainda que há a possibilidade do executado solicitar a nomeação de um advogado gratuito, na hipótese de ser beneficiário da assistência judiciária, para opor embargos à execução ou à penhora, e o Estado ser obrigado a suportar os seus honorários, atualmente no valor de R\$ 356,75, conforme tabela acima indicada do Convênio PGE/OAB-SP.

Assim, realizando-se um rápido cálculo superficial com base nos valores indicados acima, chega-se a um custo mínimo de cobrança de aproximadamente R\$ 389,02, sem computar o custo da hora/salário despendida pelos servidores públicos envolvidos no processo, e descartando-se inicialmente a necessidade de pagamento de honorários advocatícios a eventuais curadores especiais ou advogados nomeados pelo Convênio PGE/OAB-SP, o que pode elevar o valor para R\$ 671,44 ou R\$ 745,77, respectivamente, no caso de o executado ser hipossuficiente e a sua defesa não ser patrocinada pela Procuradoria de Assistência Judiciária de SP (nesse caso deverá ser calculada a hora/salário do Procurador do Estado responsável pela defesa, já que no Estado de São Paulo ainda não foi criada a Defensoria Pública).

A situação acima, como se sabe, repete-se em inúmeros outros tipos de receita a favor da Fazenda, cujos custos de cobrança não compensam a movimentação de toda a máquina administrativa e judiciária. E mais recentemente se incluíram também nesse rol as multas criminais de pequeno valor, a partir da edição da lei 9.268/96, que as transformou em dívida de valor, e mandou aplicar na sua cobrança as normas de legislação relativa à dívida da Fazenda Pública.

O artigo 51 do C.P., com a sua nova redação, reza que: *“transitada em julgado a sentença condenatória, a multa será considerada dívida de valor, aplicando-se-lhes as normas da legislação relativa à dívida ativa da Fazenda Pública, inclusive no que concerne às causas interruptivas e suspensivas da prescrição.”* O mínimo que se pode dizer dessa redação é que o legislador misturou “alhos com bugalhos” e não disse a que veio! Quando uma matéria envolve institutos de ramos distintos do direito, toda cautela é pouca, e o mais acertado é que ocorra uma prévia e profunda discussão do tema com estudiosos de cada área, para que cada qual analise as conseqüências que a nova lei possa apresentar concretamente. Aparentemente não se cercou dessa cautela o nosso legislador, no caso da citada modificação.

Com essa alteração ficou revogada a disposição que autorizava a conversão da pena de multa em detenção, no caso de falta de pagamento. A intenção da proibição foi minimizar, em

parte, o grave problema da superlotação dos presídios, restringindo a pena restritiva de liberdade para os delitos mais graves. Nesse sentido, a intenção do legislador merece aplausos. Entretanto, os problemas causados por essa modificação foram inúmeros, na esfera processual.

Muito já se discutiu sobre os problemas introduzidos pela lei 9.268/96, como por exemplo, sobre a questão da legitimidade ativa para propor a ação executiva de cobrança (se do Ministério Público ou se das Procuradorias Gerais dos Estados); sobre o juízo competente para processar e julgar tais ações (se o juízo das execuções criminais ou o juízo cível); sobre a natureza desta nova modalidade de multas (se a expressão “dívida de valor” alterou ou não a sua natureza de sanção criminal, transformando-a em crédito fiscal); sobre os prazos prescricionais a serem aplicados (se da Lei de Execução Penal ou se do artigo 174 do Código Tributário Nacional); sobre as matérias que podem ser alegadas em embargos à execução e sobre qual seria o juízo competente para apreciá-las e julgá-las, caso versem sobre questões de nulidade do processo criminal ou de prescrição da pretensão punitiva; sobre a obrigatoriedade ou não de sua inscrição na dívida ativa, com a expedição da competente certidão (pois é certo que nem todas as dívidas da Fazenda exigem a inscrição prévia, podendo ser cobradas pelo rito do processo de execução contra devedor solvente previsto no Código de Processo Civil, nos mesmos autos da ação de conhecimento condenatória); sobre a destinação obrigatória do valor arrecadado (se deve ser recolhido ao Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN ou aos Fundos Penitenciários Estaduais, no caso do Estado de São Paulo, ao FUNPESP).²³

Muito embora não se pretenda entrar em todos esses temas, evitando-se repetir questões já exaustivamente debatidas pela doutrina, apesar das inúmeras críticas que se poderia lançar sobre as diversas teses (algumas delas até mesmo absurdas!), o certo é que ainda restam várias questões controversas. Aparentemente não há mais que se discutir sobre a legitimidade ativa para promover a cobrança da multa, em caso de falta de pagamento pelo réu no prazo devido, tendo que vista que o Superior Tribunal de Justiça já fixou entendimento

²³ Sobre todas essas questões, cf. os seguintes trabalhos: Luiz Carlos Betanho, *A pena de multa na reforma parcial do C.P.*, in *Boletim IBCCRIM*, n. 33 (set/1995); Damásio E. de Jesus, *Alterações do Código Penal – Lei 9.268, de 10. de abril de 1996*, in www.direitojustica.com., datado de 01.05.96; Roberto de Almeida Sales, *Alterações do Código Penal – Lei 9.268, de 10. de abril de 1996*, in www.direitojustica.com., datado de 01.06.96; Odmir Fernandes *et alii*, *A cobrança da multa penal (artigo 51 do CP)*, in *Boletim IBCCRIM*, n. 47 (out./1996); Vera Regina De Almeida Braga, *Execução da pena de multa: Juízo competente*, in *Boletim IBCCRIM*, n. 59 (out./1997); Paulo Henrique Moura Leite, *Multa penal – o lapso prescricional e a legitimidade ativa para a execução após o advento da lei no. 9.268/96*, in *Revista Síntese de Direito Penal e Processual Penal*, no. 3 (ago/set./2000), pág. 51ss.; Júlio Fabrini Mirabete, *Código Penal Interpretado*, São Paulo, Editora Atlas, 2000, pág. 315ss; Damásio E. de Jesus, *Multa penal: Superior Tribunal de Justiça firma posição sobre competência e atribuição para a sua execução*, in *Revista Síntese de Direito Penal e Processual Penal*, no. 8 (jun./jul./2001), pág.s.9ss.; César Roberto Bitencourt, *Código Penal Comentado*, São Paulo, Editora Saraiva, 2002, págs. 196ss.

no sentido da competência das Procuradorias do Estado, carecendo o Ministério Público de legitimidade para figurar no pólo ativo da ação, apesar do desacerto dessa posição, segundo a nossa opinião, pelos inúmeros problemas que tal legitimidade desencadeia no campo jurídico.²⁴

Problemas esses que envolvem o complexo e dispendioso procedimento administrativo para a extração de peças e inscrição do débito na dívida ativa e posterior ajuizamento, conforme já citado no item 3 supra, além do custo de sua cobrança não compensar os baixos valores das multas aplicadas aos condenados por pequenos delitos.

Com efeito, grande parte dessas condenações não ultrapassam o valor de R\$ 50,00, sendo que a Procuradoria Geral do Estado tem recebido centenas de certidões para inscrição na dívida ativa. Muitas dessas certidões sequer obedecem aos requisitos exigidos pela lei 6.830/80, com relação aos dados para a inscrição do débito e não são acompanhadas das cópias necessárias dos autos criminais, que comprovem a condenação certa, a intimação para

²⁴ Nesse sentido vejam-se os seguintes acórdãos sobre a matéria, cujas ementas se transcreve: **RECURSO ESPECIAL. PENAL E PROCESSO PENAL. MULTA.EXCEUÇÃO.COMPETÊNCIA. Lei 9.268/96.** É firme o entendimento desta Corte no sentido de que a lei 9.268/96 afastou do Ministério Público a legitimidade para promover a execução de pena de multa imposta em processo criminal. Trata-se de atribuição da Procuradoria da Fazenda Pública, havendo juízo especializado para a cobrança da dívida, que não o da Vara de Execuções Penais. (recurso conhecido e provido (STJ – 5ª. Turma – R. Esp. No. 291659-SP – Rel. Min. José Arnaldo da Fonseca – v.u. – j. em 20.06.02 – DJU de 19.08.02 – pág. 189), in www.mp.sp.gov.br/3proj/ementario.

PROCESSUAL CIVIL E PENAL - EXECUÇÃO DE PENA DE MULTA IMPOSTA EM PROCESSO CRIMINAL - COBRANÇA - LEGITIMIDADE DA FAZENDA PÚBLICA - ILEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO - CÓDIGO PENAL, ART. 51 - LEI 9.268 DE 1996 - PRECEDENTES.- É entendimento pacífico desta Eg. Corte que, após o advento da Lei 9.268, de 1996, a legitimidade para propor a execução de pena de multa, imposta em processo criminal, é da Fazenda Pública, não do Ministério Público.- Questão de mérito julgada prejudicada, tendo em vista a ilegitimidade ativa "ad causam" do Ministério Público.- Recurso não conhecido. (Acórdão RESP 194214/SP ; RECURSO ESPECIAL -- DJ; data:19/02/2001; pg:00152; Relator(a) Min. FRANCISCO PEÇANHA MARTINS Data da Decisão 05/12/2000; Órgão Julgador T2 - Segunda Turma) (Todos os demais acórdãos estão no site internet de Eliana Passarelli, in www.eknippel.adv.br/juris/penal/jurispmulta.htm).Vejam-se ainda os acórdãos publicados no site internet da Associação dos Magistrados do Estado do Rio de Janeiro – AMAERJ, in www.amaerj.org.br/bol_jurisp11.htm.

constituição em mora do réu e o cálculo do valor da multa, que demonstre a liquidez e certeza da dívida.

Não bastassem tais inexatidões, que fazem com que a Procuradoria do Estado tenha que oficial constantemente ao juízo criminal solicitando os documentos necessários, inúmeros são os casos em que o réus estão presos, recolhidos em penitenciárias ou cadeias públicas, o que dificulta – e muito – a sua intimação para pagamento e posterior citação. Nem sequer se cogita da hipótese de penhora de bens, pois a grande maioria não tem condições econômicas que possibilite a sua localização, para a garantia do juízo das execuções.

Na prática, esses débitos de valores ínfimos não são inscritos e ajuizados, em razão de autorização legislativa, embasada no argumento de que a cobrança é antieconômica. Entretanto, se fosse somente a questão pecuniária em discussão, o problema seria de simples solução. A questão é que, com a inviabilidade econômica da cobrança dessas multas penais, a lei 9.268/96 caiu no vazio, gerando *certeza de impunidade*²⁵, produzindo efeitos semelhantes ao de uma *lex imperfecta*.

O problema se torna ainda mais grave, quando analisado sob o prisma dos fins da pena em direito penal. Aníbal Bruno ensina que, “*Atribuindo à pena um fim que não fôsse o puro imperativo kantiano de justiça, expresso na retribuição, êsse fim prático teria de ser a prevenção dos crimes. ... O fim da pena é a defesa social pela proteção de bens jurídicos considerados essenciais à manutenção da convivência. É êste o fim mesmo do Direito Penal, e o instrumento de que êle se vale para atingi-lo é a pena.*”²⁶

Se a intenção do legislador, com a modificação introduzida pela lei 9.268/96, era a de impedir a conversão da pena de multa em pena muito mais grave, como era na antiga redação, a sua intenção foi louvável, entretanto, ineficaz. Cabe ainda aqui a lição de Aníbal Bruno sobre a pena pecuniária: “*As suas vantagens são evidentes. Não exclui o condenado do seio da família ou do meio social em que vive, não lhe impede o trabalho, não o degrada, nem lhe impõe o regime desmoralizante e corruptor da prisão. Tem-se alegado também que a pena pecuniária dá renda ao Estado, em vez de impor-lhe, como a pena detentiva, o encargo de criar e manter estabelecimentos penitenciários. O que se lhe pode opor é que não intimida ao mesmo grau que as penas detentivas, não resguarda convenientemente a sociedade e não serve senão de indiretamente e de modo muito débil ao fim educativo da medida penal.*” (g.n.)²⁷

²⁵ Cf. Roberto de Almeida Salles, *op.cit.*, pág.3.

²⁶ Aníbal Bruno, *Direito Penal – Parte Geral*, tomo 3o., Rio de Janeiro-São Paulo, Forense, 1967, pág. 44.

²⁷ Aníbal Bruno, *op.cit.*, pág. 74ss.

Nesse mesmo sentido, a lição de Roberto Lyra, com relação as desvantagens da pena de multa: *“só aos pobres intimida a multa, iniquamente distribuída, dadas as extremas diferenças de patrimônio; ou a multa é inexecutável contra os pobres, ou, convertendo-se em prisão, sacrifica os pobres e serve aos ricos.”*(g.n.)²⁸

4- A crise do Judiciário frente ao excesso de processos e a modificação introduzida pela EC 45/2004 no art. 5º, inciso LXXVIII da CF/88.

A recente disposição introduzida no inciso LXXVIII, do artigo 5º da CF/88, pela Emenda Constitucional nº 45/04, no sentido de que a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a **celeridade** de sua tramitação vai de encontro com o volume de débitos de pequeno valor que deveriam ser ajuizados.

Sabe-se que o Poder Judiciário no Brasil, por motivos intrínsecos e extrínsecos, está extremamente sobrecarregado, não tendo condições de imprimir um ritmo célere aos processos sob sua jurisdição. São milhares de processos que aguardam julgamento, nos quais a prestação jurisdicional muitas vezes será concretizada após longos anos do seu ajuizamento.

E a realidade não é outra nos juízos responsáveis pelas execuções fiscais. Em algumas comarcas do Estado de São Paulo leva-se quase dois anos para uma distribuição e cada ato processual demora, no mínimo, de seis meses a um ano para ser realizado.

O problema se agravou ainda mais com a avalanche de execuções fiscais ajuizadas pelos Municípios, após a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista que não estão sendo observados um critério mínimo de seleção ou viabilidade de sua cobrança. Em alguns casos os Municípios chegam a ajuizar ações no valor de centavos de reais, o que é um absurdo. Nesses casos, a responsabilização dos Prefeitos Municipais não deveria ser pelo fato de não estarem promovendo a cobrança da dívida ativa municipal, mas sim pelo desperdício de dinheiro público que tal ato implica, frente ao custo notoriamente muito mais elevado, do que o valor realmente devido. Tal situação configura verdadeira irresponsabilidade dos Prefeitos Municipais, bem como descaso dos seus administradores para com o dinheiro dos munícipes.

Destarte, frente à atual situação do Poder Judiciário com o excesso de processos, afigura-se muito difícil que o novo inciso LXXVIII, do artigo 5º, da CF/88, consiga atingir o seu escopo a curto prazo.

²⁸ Roberto Lyra, *Comentários ao Código Penal*, vol. II, Rio de Janeiro, Forense, 1958, pág. 84.

5 - Hipóteses nas quais pode haver renúncia de receita pelos Estados nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Cumpra analisar, por fim, se a suspensão e eventual cancelamento da cobrança dos débitos de pequeno valor importa em renúncia de receita pelos Estados. Por renúncia de receita deve se entender a desistência do direito sobre determinado tributo, por abandono ou desistência expressa do ente federativo competente por sua instituição.²⁹

O parágrafo 1º, do artigo 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), dispõe que importam em renúncia de receita os seguintes atos: anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

Entretanto, o parágrafo 3º, do referida norma legal, prevê as exceções, sendo que o inciso II dispõe que não se aplica o disposto no artigo ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança (g.n.).

Com a seleção criteriosa de tais débitos, as Procuradorias do Estado devem orientar os governantes a editarem norma legal para autorizar o seu cancelamento de sua cobrança. Dessa forma os governantes estarão agindo de acordo com o espírito da Lei de Responsabilidade Fiscal, por deixarem de promover, de maneira irresponsável, cobranças cujo valor se mostra antieconômico, de tal forma que fica plenamente atendido disposto inciso II, do parágrafo 3º, do artigo 14, da LC 101/2000, não importando tal ato, conseqüentemente, em renúncia de receita, por observância aos princípios constitucionais da razoabilidade, proporcionalidade e economicidade.

O princípio da razoabilidade, definido por Martins Cardoso, como “*o princípio que determina à Administração Pública, no exercício de faculdades discricionárias, o dever de atuar em plena conformidade com critérios racionais, sensatos e coerentes, fundamentados nas concepções sociais dominantes*”³⁰, justifica que as Procuradorias Estaduais selecionem a cobrança apenas das receitas que sejam viáveis economicamente ao Estado.

²⁹ Cf. Carlos Valder do Nascimento, *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*, org. de Ives Gandra da Silva Martins-Carlso Valder do Nascimento, S

³⁰ José Eduardo Martins Cardoso. *Princípios Constitucionais da administração pública. Os 10 anos da Constituição Federal*. São Paulo, São Paulo, Editora Atlas, 1998, p.182.

Demais, aplica-se ao caso também o princípio da proporcionalidade, que está diretamente ligado ao princípio da razoabilidade, e é aquele segundo o qual se exige proporcionalidade entre os meios e os fins que se quer alcançar na Administração. Assim, a decisão do administrador tem que guardar uma proporção adequada entre os meios que emprega e o fim que a lei deseja alcançar (não se pode tratar de uma medida desproporcional em relação ao que se quer alcançar): “*se a decisão é **manifestamente inadequada** para alcançar a finalidade legal, a Administração terá exorbitado dos limites da discricionariedade ...*”.³¹ O princípio da proporcionalidade está previsto no artigo 2º, da lei federal 9.784. Da mesma forma, o princípio constitucional da eficiência: a Emenda Constitucional nº 19/98 acrescentou aos princípios constitucionais da Administração Pública o princípio da eficiência, que busca a efetividade dos atos da administração pública.

Evidentemente que a eficácia da cobrança da dívida ativa ficará prejudicada se não houver um aprimoramento das certidões de dívida ativa, em desrespeito ao princípio da eficiência. A certidão da dívida ativa deve estar correta, isenta de erros e vícios e, ainda, possuir valor que justifique um processo judicial.

Portanto, não poderá ser imputada ao administrador público a conduta prevista no art. 10, inc. X, da Lei de Improbidade Administrativa, na hipótese de autorização de cancelamento desses débitos de pequeno valor. Não estará ele agindo negligentemente na arrecadação de tributo ou renda e, muito menos, deixando de conservar o patrimônio público. Pelo contrário, a falta de coragem ou o descaso para com o patrimônio público, pelo não cancelamento de tais débitos, é que importaria em atitude improba por parte do agente público.³² Descabido, ainda, se falar que tais cancelamentos importariam em desobediência ao disposto no artigo 11, da LRF, que exige como responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação, pois não estaria o administrador deixando de arrecadar, mas sim, deixando de gerar novos custos com a cobrança antieconômica.

8 – Conclusões preliminares

8.1- O não cancelamento dos débitos de pequeno valor e o seu ajuizamento é que, na verdade, importam em descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, porquanto o custo de sua cobrança – que deve ser calculado levando-se em conta as despesas mínimas a serem

³¹ Maria Sylvania Zanella Di Pietro, *Direito Administrativo*, 12ed., São Paulo, Ed. Atlas, 2000, 81.

³² Segundo Marino Pazzaglini Filho, *Lei de Improbidade Administrativa Comentada*, São Paulo, Editora Atlas, 2002, pág. 97: “*É negligente, na espécie, o agente público que, por inércia, passividade, descuido, inação, não cumpre (podendo) seu dever funcional de concreta e eficiente arrecadação das receitas públicas e de preservação do patrimônio público.*”

despendidas – gera um gasto muito maior do que efetivamente poderia ser arrecadado para os cofres públicos. Assim, uma leitura a *contrario sensu* do § 3º., do artigo 14, da LRF é que deveria importar em responsabilização das autoridades públicas, ou seja, a atitude omissa do poder público de não realizar uma criteriosa triagem dos débitos a serem ajuizados, gerando um acúmulo impensável de ações de pequeno valor no Poder Judiciário local.

8.2 - Os princípios constitucionais da razoabilidade, da proporcionalidade e da eficiência são o embasamento legal para o cancelamento dos débitos de pequeno valor. As Procuradorias do Estado, portanto, devem estar atentas para a proporcionalidade entre o valor a ser cobrado e o custo real de sua cobrança, devendo propor aos seus órgãos especializados um estudo técnico prévio desses custos para a movimentação da máquina estatal.

8.3 - Quanto à multas criminais, se somente as Fazendas Públicas podem atualmente cobrá-las, nos termos do art. 51 do Código Penal, então a melhor solução seria esperar que o legislador promovesse mais uma vez a alteração da lei penal, para devolver a legitimidade ativa da cobrança ao Ministério Público, diretamente nos autos da ação penal, após a liquidação do cálculo da multa. Isso porque o Ministério Público conhece a matéria já decidida na ação penal tornando o procedimento mais célere, pois basta uma simples petição nos autos para se requer a citação do réu para pagar o débito, sob pena de penhora de bens, com base na liquidação da pena de multa já realizada nos termos do art. 50, do C. Penal. Na hipótese de interposição de embargos à execução, a matéria será deduzida perante o próprio Juízo Criminal que proferiu a decisão de Primeira Instância, sem necessidade de que um novo julgador estude a questão para conhecer de matéria já decidida nos autos, tendo em vista que nos embargos à execução pode ser alegada toda a matéria de defesa (por ex., prescrição da pretensão punitiva do Estado, nulidade da ação penal condenatória; prescrição da cobrança, etc.). É certo que seria necessária, também, a previsão do legislador de que o débito deverá ser corrigido monetariamente, para que não haja depreciação do seu valor. Assim, seria corrigido o grave erro causado pela alteração do artigo 51 do C.P, não havendo necessidade de extração de cópias para remessa à Procuradoria Geral do Estado, para fins de inscrição do débito na dívida ativa, nem a formação de autos administrativos e novos autos judiciais, com novo ajuizamento perante o Poder Judiciário. E ainda, que seja prevista alguma sanção eficaz para o caso da falta de pagamento do valor da pena, como por exemplo, a sua conversão em pena de limitação de final de semana, ou restritiva e/ou perda de direitos (como por exemplo, não poder renovar licenciamento de veículo ou renovação da CNH; inscrição do CPF em rol oficial limitativo de crédito; etc), a ser estudado com critério.

8.4– O cancelamento da cobrança, assim como a autorização para não inscrição do débitos de pequeno valor, sejam eles tributários ou não tributários, não importa em renúncia de receita pelo ente federativo responsável pela sua cobrança, nem tão pouco seria considerada improbidade administrativa lesiva ao Erário, nos termos do inciso X, da lei 8.429/92 o ato do agente público que deixasse de promover a arrecadação de tais rendas, desde que fundamentados nos princípios administrativos acima enumerados.

Conclusão final:

O parágrafo 1º, do art.1º, da L.C. 101/2000, diz o que se deve entender por responsabilidade na gestão fiscal: “ *A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.* ”

Esse preceito legal não deve ser considerado apenas como uma norma friamente enunciada, mas deve ser iluminado pelas idéias daquilo que significa para um administrador promover um “bom governo”. E o que vem a ser um “bom governo”? “Bom governo” para Bobbio, é a antítese de mau governo, e é “*um dos grandes temas, senão o maior, da reflexão política de todos os tempos.*”³³ O filósofo italiano discorre sobre a questão invocando o pensamento de Max Weber, na obra *Politik als Beruf*, de onde transcreve a seguinte lição: “*Três qualidades podem ser consideradas como sumamente decisivas para o homem político: paixão, senso de responsabilidade, capacidade de previsão.*” Depois de discorrer sobre o tema invocando as lições dos clássicos e dos grandes pensadores políticos, Bobbio retorna ao pensamento de Max Weber para concluir que, só é capaz de responder a indagação sobre a diferença entre o bom governo e o mau governo, quem ***sentir com paixão, agir com senso de responsabilidade, enfrentar a prova e o desafio de olhar o futuro com sabedoria e prudência.***³⁴

³³ Norberto Bobbio, *Teoria Geral da Política – A filosofia e as lições dos clássicos*, org. de Michelangelo Bovero, tradç. portuguesa de Daniela Beccaccia Versiani, Rio de Janeiro, Editora Campus, 2000, págs. 203ss.

³⁴ Norberto Bobbio, *op.cit.*, pág. 215.

Assim, os agentes públicos devem seguir as lições de Weber e Bobbio e devem estar atentos não só ao comando legal já positivado no citado dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal, mas devem exercer também o seu papel nas tarefas *de lege ferenda*. Cabe-lhes agir no sentido de que os órgãos de produção legal criem normas que possibilitem a gestão financeira do Estado, orientadas pelos princípios constitucionais acima enumerados, garantindo-se, assim, a realização do bom governo.