

CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITO TRABALHISTA APONTA O CAMINHO

Aldemario Araujo Castro¹

RESUMO: A Lei nº. 12.440, de 7 de julho de 2011, criou a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas. Trata-se da mais recente manifestação do mecanismo indutor de pagamentos ou técnica de interdição de direitos em função da prática de ilícitos. Esse mecanismo ou técnica impede a realização de certos atos jurídicos diante da existência de certas dívidas. A validade jurídica do mecanismo ou técnica é demonstrada, observados os limites da razoabilidade, notadamente para não ser afetado, de forma indevida, o regular funcionamento das atividades econômicas. Demonstra-se que o mecanismo indutor de pagamentos possui um profundo sentido ético-jurídico na medida em que aparta e distingue as situações de desiguais (devedores e não-devedores). Sustenta-se que a eficiência das atividades de recuperação de créditos públicos e sociais não-pagos envolve uma indispensável segmentação. Para dívidas menores, em regra devidas por pessoas físicas ou pessoas jurídicas de pequeno ou médio portes, podem e devem ser intensamente utilizados os mecanismos de indução de pagamento (ou técnicas de interdição de direitos). Já a atividade judicial deve ser manejada, tanto em relação aos juízes, quanto aos procuradores, para fins mais significativos. As procuradorias fiscais e varas especializadas devem ser espaços de atuação preferencialmente em relação aos grandes débitos e aos grandes devedores.

¹ Mestre em Direito. Procurador da Fazenda Nacional. Ex-Coordenador-Geral da Dívida Ativa da União. Professor da Universidade Católica de Brasília.

Palavras-chave: Lei nº. 12.440, de 2011. Certidão. Débitos Trabalhistas. Mecanismo indutor de pagamentos. Técnica de interdição de direitos.

SUMÁRIO

- 1 Introdução
- 2 Mecanismo indutor de pagamentos ou técnicas de interdição de direitos
- 3 Licitude do mecanismo ou técnica
- 4 A necessidade de uma política racional de recuperação de créditos não-pagos
- 5 Conclusões
- 6 Referências

1 INTRODUÇÃO

A Lei nº. 12.440, de 7 de julho de 2011, instituiu, ao alterar a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas. Segundo o diploma legal referido, o documento em questão será expedido gratuita e eletronicamente para comprovar a inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho. Ainda segundo a lei, quando verificada a existência de débitos garantidos por penhora suficiente ou com exigibilidade suspensa, será expedida, em nome do interessado, certidão positiva de débitos trabalhistas com os mesmos efeitos da certidão negativa.

Houve, também, uma importante alteração da Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos, definindo que a regularidade fiscal e trabalhista perante o Poder Público, para a participação em licitações e posterior contratação, reclama a apresentação da certidão negativa de débitos trabalhistas.

Por intermédio da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 4.716, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) questionou, no Supremo Tribunal Federal, a compatibilidade do diploma legal instituidor da certidão negativa de débitos trabalhistas com a Carta Magna. Entre outros argumentos, a CNI sustenta que esse novo mecanismo, além de não se harmonizar com os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, esbarra nos princípios da isonomia, da livre iniciativa e da concorrência (art. 170, inciso IV e parágrafo único) e da licitação pública, eis que amplia indevidamente o comando do inciso XXI, do art. 37 da Constituição, criando restrição competitiva sem amparo constitucional.

2 MECANISMO INDUTOR DE PAGAMENTOS OU TÉCNICA DE INTERDIÇÃO DE DIREITOS

O debate na ADIn nº. 4.716, em torno da certidão negativa de débitos trabalhistas, permitirá importantíssimas reflexões. Trata-se justamente da discussão acerca da validade jurídico-constitucional da exigência legal de comprovação de regularidade fiscal, e agora trabalhista, para a prática de certos atos que costuma ser chamada de *mecanismo indutor de pagamentos* ou *técnica de interdição de direitos* em função da prática de atos ilícitos. Segundo Carlos Ari Sundfeld:

A regularidade das obrigações tributárias não é uma questão secundária e irrelevante. É, para o próprio Estado – e para a sociedade que recebe seus serviços – questão vital. Daí a razoabilidade da lei condicionando a aquisição ou o exercício de certos direitos de natureza econômica à regularidade fiscal.²

² SUNDFELD, Carlos Ari. **Licitação e Contrato Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1994. p. 122.

Um rápido e não-exaustivo apanhado aponta as seguintes manifestações normativas do *mecanismo* ou da *técnica* em questão na seara fiscal (seu campo original de manifestação):

- a) não será proferida sentença de julgamento de partilha ou adjudicação sem prova da quitação de todos os tributos devidos relativos ao espólio (art. 192 do Código Tributário Nacional);
- b) a extinção das obrigações do falido requer prova de quitação de todos os tributos (art. 191 do Código Tributário Nacional). A concessão de recuperação judicial também depende da apresentação da prova de quitação de todos os tributos. Como o Código Tributário Nacional faz expressa remissão, nesse último caso, aos seus arts. 151, 205 e 206, conclui-se que a existência de créditos com exigibilidade suspensa não obsta a recuperação judicial, já que fica caracterizada a regularidade fiscal da empresa. Esse regramento de comprovação de quitação de tributos no âmbito da falência e da recuperação judicial foi estabelecido pela Lei Complementar nº. 118, de 2005;
- c) o Código Tributário Nacional exige a prova de quitação de tributos devidos à Fazenda Pública interessada quando da celebração de contratos ou apresentação de propostas em concorrência pública (art. 193). A quitação exigida restringe-se aos tributos relativos à atividade em cujo exercício o contratante ou proponente contrata ou concorre;
- d) atualmente, a Constituição (art. 195, parágrafo terceiro), a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº. 8.666, de 1993), entre outros diplomas legais, exigem a prova de quitação de tributos, em certas oca-

siões, inclusive de forma mais ampla que o Código Tributário Nacional. Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça chancela a necessidade de comprovação da quitação dos tributos devidos para contratação com o Poder Público consubstanciada na venda de álcool carburante pelas empresas produtoras (Lei nº. 8.212, de 1991, art. 47) (REsp nº. 839.510).

O aludido mecanismo indutor de pagamentos (ou regularidade fiscal) tem sido alvo de acesas discussões jurídicas. Não é rara a atribuição da pecha de indevida “sanção política” para a restrição decorrente da utilização do expediente.

Realmente, o trato do tema envolve uma significativa dificuldade. Por um lado, o *mecanismo* é admitido em inúmeras decisões judiciais. Nesse sentido, pode ser observada a manifestação do Supremo Tribunal Federal na ADIn nº. 1.654. Por outro lado, também são identificadas decisões judiciais apontando para a invalidade da aplicação da *técnica*, como no julgamento do RE nº. 413.782, da ADIn nº. 3.453, da ADIn nº. 173 e da ADIn nº. 394. Nos dois últimos casos, o STF declarou a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei nº. 7.711, de 1988, que determinavam a comprovação de regularidade fiscal nas hipóteses de transferência de domicílio para o exterior e registro ou arquivamento de contrato social e atos similares.

Contra a necessidade de demonstração de regularidade, trabalhista ou fiscal, esgrime-se com frequência o argumento simplista de que o credor deveria tão-somente acionar os meios próprios de cobrança ou execução da dívida. São de duas ordens as refutações a esse raciocínio mais rasteiro:

- a) são conhecidas amplamente as profundas dificuldades e significativas demoras próprias do processo judicial de cobrança de dívidas e,

b) a ordem jurídica não impõe o caminho único da ação judicial de cobrança para a recuperação do valor devido. Destaque-se, por ser de fundamental importância, a previsão constitucional expressa, posta pelo constituinte originário, no sentido de se exigir regularidade para com a Seguridade Social quando da concessão de benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios (art. 195, parágrafo terceiro).

Uma dimensão de especial relevância da certidão negativa de débitos trabalhistas, assim como das demais certidões negativas ou de regularidade, consiste na segurança emprestada para a prática de uma série de negócios jurídicos, notadamente os imobiliários. Anote-se que o adquirente de boa-fé enfrenta transtornos significativos quando o alienante experimenta alguma pendência trabalhista, fiscal ou mesmo para com particulares.

Não custa pontuar a existência de uma forte e justa preocupação com aquele que busca a regularização da sua situação. Trata-se, em suma, de prestigiar o princípio da isonomia. Com efeito, é preciso dispensar tratamentos diferenciados para o devedor puro e simples e para o devedor que agiu no sentido de superar essa situação satisfazendo, na medida do possível, mesmo em prestações mensais ao longo de alguns anos (parcelamento), o interesse do credor.

3 LICITUDE DO MECANISMO OU TÉCNICA

Cumpra anotar, e este aspecto é fundamental, a existência de inúmeras manifestações pacíficas do mecanismo indutor de pagamentos. São expedientes observados durante décadas, substancialmente idênticos às certidões de regularidade, que não são atacados ou afrontados como as maiores e mais abjetas represen-

tações da ditadura fiscal ou algo parecido. Arrolam-se alguns dos mais comuns e visíveis:

- a) as expedições do Certificado de Registro de Veículo e do Certificado de Licenciamento Anual somente serão realizadas estando quitados os débitos relativos aos tributos vinculados ao veículo, notadamente o Imposto sobre a Propriedade de Veículo Automotor (IPVA) (arts. 124 e 131 do Código de Trânsito Brasileiro)³. Essas definições transformam a cobrança judicial do IPVA numa raridade;
- b) o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), como regra sem exceção conhecida, deve ser pago antes da lavratura do instrumento próprio de transferência e os oficiais dos cartórios competentes devem exigir a apresentação dos pertinentes documentos de arrecadação do imposto antes da lavratura do instrumento de transmissão. Essa sistemática, assim como ocorre com o IPVA, praticamente elimina cobranças judiciais do ITBI pelo Poder Público;⁴

³ Código de Trânsito Brasileiro: “Art. 124. Para a expedição do novo Certificado de Registro de Veículo serão exigidos os seguintes documentos: [...] VIII - comprovante de quitação de débitos relativos a tributos, encargos e multas de trânsito vinculados ao veículo, independentemente da responsabilidade pelas infrações cometidas; [...] Art. 131. O Certificado de Licenciamento Anual será expedido ao veículo licenciado, vinculado ao Certificado de Registro, no modelo e especificações estabelecidos pelo CONTRANº. [...] §2º O veículo somente será considerado licenciado estando quitados os débitos relativos a tributos, encargos e multas de trânsito e ambientais, vinculados ao veículo, independentemente da responsabilidade pelas infrações cometidas”.

⁴ Decreto nº. 27.576, de 28 de dezembro de 2006 (Regulamento do ITBI do Distrito Federal): “Art. 12. O imposto será pago nos seguintes prazos (art. 10 da Lei nº 3.830, de 14 de março de 2006): I - antes da lavratura do instrumen-

c) praticamente todas as taxas (como espécies de tributos) remuneratórias de serviços públicos específicos e divisíveis são pagas antes da prestação do serviço e a comprovação desse recolhimento é condição para a ação do Poder Público em benefício do contribuinte. Assim, quase que não sobra espaço para a cobrança judicial dessas exações. A emissão de passaportes, por exemplo, reclama a apresentação de uma série de documentos. Entre eles, deve constar a guia própria de recolhimento da taxa pela prestação futura do serviço de emissão do documento (art. 20, inciso IV, do Decreto nº. 1.983, de 1996);⁵

to, na hipótese de instrumento lavrado no Distrito Federal; [...] Art. 14. Os oficiais dos Cartórios de Registro de Imóvel e seus substitutos, os tabeliães, escrivães e demais serventuários de ofício, ficam obrigados, sob pena da responsabilidade prevista no art. 8º, a: I - exigir do contribuinte a apresentação do documento original comprovante do recolhimento do imposto, ou de documento comprobatório de não incidência ou isenção expedido pela Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal, antes da lavratura de instrumento relacionado com a transmissão de imóvel ou direito a ele relativo e da efetivação do respectivo registro;”

⁵ Art. 20, inciso IV, do Decreto nº. 1.983, de 1996: “São condições gerais para a obtenção do passaporte comum, no Brasil: [...] IV - recolher a taxa ou emolumento devido;”

“5.0 - Comprovante bancário de pagamento da Guia de Recolhimento da União - GRU referente à taxa *devida para a emissão do documento de viagem requerido*. 5.1 - O boleto de GRU será gerado automaticamente após o preenchimento do formulário de solicitação de passaporte pela internet, sendo imprescindível o CPF do requerente ou do seu responsável, se for o caso. O simples agendamento bancário não comprova o pagamento da taxa” (Disponível em: <<http://www.dpf.gov.br/servicos/passaporte/documentacao-necessaria/documentacao-para-passaporte-comum/documentacao-para-passaporte-comum>>. Acesso em: 29 abr. 2012) (grifo nosso)

- d) para retirar as mercadorias do recinto alfandegado, ao final do despacho aduaneiro de importação, o importador precisa ter comprovado, nas etapas anteriores do procedimento, o recolhimento dos tributos e encargos devidos.⁶

⁶ Instrução Normativa SRF nº. 680, de 2 de outubro de 2006: “Art. 11. O pagamento dos tributos e contribuições federais devidos na importação de mercadorias, bem assim dos demais valores exigidos em decorrência da aplicação de direitos antidumping, compensatórios ou de salvaguarda, será efetuado no ato do registro da respectiva DI ou da sua retificação, se efetuada no curso do despacho aduaneiro, por meio de Documento de Arrecadação de Receitas Federais (Darf) eletrônico, mediante débito automático em conta-corrente bancária, em agência habilitada de banco integrante da rede arrecadadora de receitas federais. [...] Art. 15. O registro da DI caracteriza o início do despacho aduaneiro de importação, e somente será efetivado: I - se verificada a regularidade cadastral do importador; II - após o licenciamento da operação de importação, quando exigível, e a verificação do atendimento às normas cambiais, conforme estabelecido pelos órgãos e agências da administração pública federal competentes; III - após a chegada da carga, exceto na modalidade de registro antecipado da DI, previsto no art. 17; IV - após a confirmação pelo banco da aceitação do débito relativo aos tributos, contribuições e direitos devidos, inclusive da Taxa de Utilização do Siscomex; V - se não for constatada qualquer irregularidade impeditiva do registro. [...] Art. 51. A verificação da regularidade do pagamento ou exoneração do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), para fins de autorização de entrega ao importador, pela SRF, de mercadoria importada por via marítima, fluvial ou lacustre, será realizada mediante consulta eletrônica do Siscomex ao sistema Mercante, do Departamento do Fundo da Marinha Mercante (DEFMM). Parágrafo único. A autorização de entrega da mercadoria, nos termos deste artigo, fica condicionada à vinculação no sistema Mercante, pelo importador, do NIC indicado na DI ao correspondente Conhecimento de Embarque (CE), e à respectiva liberação da carga naquele sistema. [...] Art. 54. Para retirar as mercadorias do recinto alfandegado, o importador deverá apresentar ao depositário os seguintes documentos: I - via original do conhecimento de carga, ou de documento equivalente, como prova de posse ou propriedade da mercadoria;

Aparentemente, a base das dificuldades com o *mecanismo* ou a *técnica* reside na tensão entre as necessidades de resguardar a liberdade de exercício de atividades econômicas e de financiar as atividades públicas voltadas para o cumprimento dos objetivos institucionais previstos na Constituição e nas leis de uma forma geral ou mesmo resguardar certos interesses considerados socialmente relevantes.

A melhor solução para o choque em questão aponta no sentido da validade jurídica do *mecanismo* ou *técnica* observados os limites da razoabilidade, notadamente para não ser afetado, de forma indevida, o desenvolvimento das atividades econômicas.

Exatamente com fundamento na proporcionalidade e na razoabilidade, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da AC nº. 1.657, entendeu como lícita a exigência de regularidade tributária para o exercício da atividade econômica da fabricação de cigarros. Reconheceu-se ser compatível com o ordenamento jurídico

[...] limitar a liberdade de iniciativa em prol de outras finalidades jurídicas tão ou mais relevantes, como a defesa da livre concorrência e o exercício da vigilância estatal sobre setor particularmente crítico para a saúde pública.

Registre-se que ao julgar a ADIn nº. 395, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade de norma legal que prevê a apreensão de mercadorias desacompanhadas de do-

II - comprovante do recolhimento do ICMS ou, se for o caso, comprovante de exoneração do pagamento do imposto, exceto no caso de Unidade da Federação com a qual tenha sido celebrado o convênio referido no art. 53 para o pagamento mediante débito automático em conta bancária, por meio do Siscomex; III - Nota Fiscal de Entrada emitida em seu nome, ou documento equivalente, ressalvados os casos de dispensa previstos na legislação estadual; e IV - documentos de identificação da pessoa responsável pela retirada das mercadorias”.

cumentação fiscal idônea e sua retenção até a comprovação da legitimidade da posse pelo proprietário. O Tribunal afastou, no julgamento, os argumentos de:

- a) ofensa ao livre tráfego de pessoas ou bens;
- b) tratar-se de hipótese de coação ilícita para fins de pagamento de valores ao Fisco;
- c) constrangimento ao livre exercício de atividade profissional.

Já o Superior Tribunal de Justiça caracterizou como indevida a retenção de mercadorias importadas nas alfândegas com o propósito de forçar o pagamento de tributos. Entendeu-se presente uma restrição descabida ao livre exercício da atividade econômica (REsp nº. 700.371).

Contra a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas são esgrimidos, notadamente na ADIn nº. 4.716, os princípios constitucionais:

- a) do contraditório e da ampla defesa;
- b) da isonomia;
- c) da livre iniciativa e da concorrência e;
- d) da licitação pública.

A invocação desses princípios para tentar invalidar a referida certidão não passa, como diz Humberto Ávila, de uma “mera exaltação de valores.”⁷ Trata-se de uma irresignação qualificável como sonora, enérgica, mas inconsistente. Busca-se barrar a escorreita restrição a certos interesses empresarias com o aproveitamento indevido da plasticidade ou ampla abertura/flexibilidade normativa de certos princípios jurídicos-constitucionais.

⁷ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**. Da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 17.

O argumento no sentido da violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa não resiste à simples leitura da lei instituidora da aludida certidão. Com efeito, o referido diploma legal consigna que os débitos geradores do documento são aqueles decorrentes de decisão judicial transitada em julgado ou de acordo firmado entre as partes. No primeiro caso, a parte exercitou amplamente seu direito ao contraditório e ampla defesa, inclusive com as irresignações recursais previstas em lei ou, voluntariamente, desistiu de discutir a condenação em várias instâncias do Judiciário trabalhista. No segundo caso, por decisão livre e consciente, a parte aquiesceu com sua responsabilidade relacionada com os débitos. Não se vislumbra, assim, o menor espaço para prosperar a alegação de afronta ao contraditório e a ampla defesa.

Também não procede a alegação de afronta à isonomia. Importa pontuar que a medida em comento encerra um sentido ético-jurídico de transcendental relevância nessa perspectiva. Com efeito, não parece aceitável ou razoável que uma pessoa natural ou jurídica em clara e consistente situação de responsabilidade por um ilícito (dívida para com terceiro) não experimente nenhum tipo de “desconforto” ou consequência e possa agir e praticar atos jurídicos em situação absolutamente idêntica a de uma pessoa física ou empresa que não praticou nenhum ilícito ou mantém uma situação de ilicitude. Admitir o tratamento idêntico para essas situações tão díspares seria, isso sim, evidente desconsideração para com o princípio constitucional da isonomia. Teríamos, reduzindo a questão a uma afirmação, um tratamento igual (ausência de restrições para a prática de atos jurídicos) para desiguais (devedores e não-devedores).

Registre-se que ao julgar o Recurso Extraordinário nº. 403.205, o Supremo Tribunal Federal, por sua Segunda Turma e

na manifestação da relatora, Ministra Ellen Gracie, admitiu expressamente a existência de distinção juridicamente válida entre o devedor de crédito tributário e o não-devedor. A relatora afastou a alegação de ofensa ao princípio isonômico porque não entendeu caracterizada a identidade de situação jurídica entre o devedor (autuado por descumprimento de obrigações tributárias) e os demais contribuintes.

Em sentido diametralmente oposto ao sustentado na ADIn nº. 4.716, a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas funciona como instrumento de singular relevância na afirmação da “livre iniciativa”. Afinal, a “livre iniciativa” consagrada na Carta Magna não significa exercício de atividade econômica sem nenhuma condição ou limite. Como o exercício da atividade econômica convive com inúmeras outras diretrizes e valores constitucionais, será conformada e limitada pela imperiosa necessidade de realização de outros objetivos fundamentais. Nesse sentido, não pode existir o desenvolvimento legítimo da “livre iniciativa” com desprezo aos valores sociais do trabalho. Esse condicionamento está expressamente consagrado como fundamento do Estado Democrático de Direito no art. 1º., inciso IV, da Constituição e reafirmado no art. 170, que trata dos Princípios Gerais da Ordem Econômica. Não é possível (no sentido de juridicamente válido) o exercício livre da atividade econômica com desprezo aos direitos trabalhistas consagrados em decisões judiciais transitadas em julgado, portanto, com o maior grau possível de certeza jurídica.

Não se perca de vista que a paridade entre os valores sociais da livre iniciativa e do trabalho é frágil. Com efeito, o trabalho, a condição de empregado, pode deixar de existir por simples exercício de vontade do empregador, ante a inexistência de estabilidade (art. 7º., inciso I, da Constituição). Nessa perspectiva, o FTGS e a indenização são contrapesos a esse poderoso direito

potestativo do empregador de dissolver o vínculo definidor da relação jurídica viabilizadora do trabalho. A Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas, agora criada, enquadra-se como mais um elemento para buscar o equilíbrio entre as posições jurídicas do empregador e do empregado.

Por outro lado, a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas surge como importante instrumento de afirmação da livre concorrência. Afinal, a exigência do documento cria algum embaraço para o empregador faltoso. Não parece razoável sustentar que concorrem em igual de condições aquele empreendedor cumpridor de suas obrigações trabalhistas e aquele que negligencia para com esses deveres, experimentando, a partir dessa conduta censurável, uma redução de custos e uma vantagem indevida em relação aos demais atores econômicos em atuação na sua área de atividade.

Igualmente não prospera a afirmação de afronta ao instituto da licitação pública. Pautado em rigorosas exigências morais, por imperativo constitucional (art. 37, *caput*), o Poder Público não teria interesse legítimo em contratar com aquele que despreza os direitos trabalhistas e, por extensão, a Justiça do Trabalho que reconheceu os primeiros em decisão transitada em julgado. Ademais, a situação de ilicitude frente aos direitos trabalhistas e à Justiça do Trabalho aponta, ao menos potencialmente, para problemas futuros no cumprimento das obrigações decorrentes do processo licitatório (fornecimento regular de bens ou serviços contratados). Trata-se, nessa seara, do cuidado elementar que cerca toda contratação onde são tomadas referências ou notícias do comportamento anterior do fornecedor no mercado. Exatamente por conta dessas linhas de precaução, a Constituição, no art. 195, parágrafo terceiro (texto originário sem nenhuma modificação por emenda), estabelece expressamente que o Poder Público não poderá contratar com a pessoa jurídica em débito com o sistema de Seguridade Social.

4 A NECESSIDADE DE UMA POLÍTICA RACIONAL DE RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS NÃO-PAGOS

A longa experiência como Procurador da Fazenda Nacional, inclusive na direção da Coordenação-Geral da Dívida Ativa da União, conduziram, em matéria de recuperação de créditos não-pagos, a reflexões como esta:⁸

Em apertada síntese, sustentamos um conjunto combinado de medidas de ordem legislativa e administrativa para superação dos principais entraves do processo de recuperação de créditos públicos não pagos. De início, é preciso adotar medidas de ‘administração de quantidades’. Não tem sentido um processo de contínuo aumento do número de varas e procuradores sempre que o número de processos de execução sofre acréscimo significativo decorrente, por exemplo, da utilização mais intensa das declarações e confissões de dívida, responsáveis por mais de 90% (noventa por cento) dos créditos em cobrança judicial. Paralelamente, os principais instrumentos, sempre administrados pelo Poder Público, de recuperação dos créditos de reduzido valor, representativos da imensa maioria dos feitos em tramitação judicial, devem ser os ‘mecanismos indutores de pagamento’, na linha do disposto no art. 195, §3o da Constituição (19). A rigor, a atividade judicial deve ser reservada, tanto em relação

⁸ CASTRO, Aldemario Araujo. **A Advocacia Pública e a recuperação de créditos públicos não pagos**. Disponível em: <<http://www.aldemario.adv.br/advpub.htm>>. Acesso em: 29 abr. 2012.

aos juízes, quanto aos procuradores, para fins mais nobres. As procuradorias fiscais e varas especializadas devem ser unidades de atuação preferencialmente em relação aos grandes débitos e aos grandes devedores. Fechando um novo quadro, deve ser firmada uma posição política de prestígio às ações de cobrança e recuperação de créditos não pagos, materializada em níveis orçamentários e fluxos financeiros adequados e respeito a dignidade funcional dos agentes públicos envolvidos.

Assim, com a administração adequada e profissional dos meios necessários, a advocacia pública poderá atingir ou realizar uma de suas mais nobres missões: a justiça fiscal. Afinal, somente quando retirado do devedor o valor não carregado normalmente para os cofres públicos é que este será igualado ao contribuinte, aquele que cumpriu tempestivamente com a sua obrigação fiscal.

É preciso pontuar, retomando a análise acima apresentada, que o esforço de recuperação de créditos não-pagos, públicos (como os créditos tributários) ou de natureza social (como os créditos trabalhistas), deve ser pautado pela racionalidade. Em outras palavras, e por imperativo constitucional (art. 37, *caput*), a atividade de recuperação de créditos não-pagos deve seguir nítidos critérios de eficiência. Nesse sentido, dois aspectos são cruciais, compondo as principais diretrizes para intervenção no triste (porque insuficiente em termos de resultados) quadro de recuperação de créditos não-pagos.

Em primeiro lugar, deve ser dispensada especial atenção para o fato de que a imensa maioria dos créditos não-pagos são de

valores reduzidos. No outro lado dessa moeda estão justamente os créditos não-pagos de valores mais expressivos, que são bem menos numerosos no estoque das dívidas. Com efeito, não é possível dispensar o mesmo tratamento, em termos de cobrança, para esses créditos não-pagos com perfis tão díspares. Assim, para a recuperação de créditos não-pagos com expressões mais modestas, em regra devidos por pessoas físicas ou pessoas jurídicas de pequeno ou médio portes, podem e devem ser intensamente manejados os mecanismos de indução de pagamento (ou técnicas de interdição de direitos). Acrescente-se que nessa seara, da cobrança de valores reduzidos, não são observados, em regra, expedientes para ocultar patrimônios ou engenharias jurídicas voltadas para escapar do credor. A experiência, a tradição e os dados estatísticos demonstram que os créditos nesse campo, são pagos, em sua grande maioria, quando ocorre a efetiva cobrança ou algum tipo de restrição à prática de atos e negócios jurídicos pelo devedor.

Em segundo lugar, a diferença de comportamento entre os titulares das grandes e pequenas dívidas aponta para o equívoco de se imaginar o sucesso da atividade de recuperação de elevados créditos com base em mecanismos de indução de pagamentos ou com uma atividade “simples” de cobrança. Entenda-se por “simples” a mera realização de diligências ordinárias para localização de bens em cartórios de imóveis, no registro de automóveis e outras providências nessa linha. Somente ações de inteligência, com os meios e recursos necessários, poderão enfrentar, como já ventilado, os expedientes voltados para ocultar patrimônios, inclusive no exterior e em nome de terceiros (os “laranjas”), e as engenharias jurídicas, inclusive em juízo, adotadas para fugir dos vários credores públicos e privados.

As ponderações antes postas desaconselham a lógica fácil e simplista do aumento crescente de estruturas (edifícios, ve-

ículos, equipamentos de informática, etc) e servidores (de apoio, procuradores e juízes) para “resolver” o crônico problema da baixa eficiência das ações de cobrança de dívidas. Analisado o problema com profundidade e devidamente segmentadas as dívidas e devedores, verifica-se que as adequadas condições logísticas dos órgãos responsáveis pela realização dos créditos passam por sérios e fortes investimentos em ações especializadas de inteligência. Repito a consideração feita no passado: a atividade judicial deve ser reservada, tanto em relação aos juízes, quanto aos procuradores, para fins mais nobres. As procuradorias fiscais e varas especializadas devem ser unidades de atuação preferencialmente em relação aos grandes débitos e aos grandes devedores.

Cabe uma palavra acerca das soluções mágicas, algumas mirabolantes, voltadas para “salvar” a delicada atividade de recuperação de créditos não-pagos de seus resultados pouco expressivos. Aparentemente, as tais propostas compartilham um “pecado capital”. Trata-se de um profundo erro de método consubstanciado em tentar apresentar uma solução sem analisar com o devido cuidado as principais determinantes do problema.

Como o mais veemente obstáculo à recuperação dos créditos não-pagos reside na dificuldade de localizar o patrimônio do devedor, as “soluções” puramente normativas consubstanciadas em perdões (travestidos pomposamente de transações), execuções administrativas e leilões de créditos, embora amplamente festejadas por aqueles que conhecem o processo de recuperação de créditos não-pagos por “ouvir dizer”, não reúnem condições para alterar substancialmente o quadro posto. A razão para a afirmação anterior é simples: a “solução” não enfrenta a causa fundamental do problema. Trata-se de erro elementar de método, como antes afirmado. Chego a desconfiar fortemente que os mentores das propostas “revolucionárias” não pretendem resolver o imbró-

glio. Perseguem, isso sim, a produção de fumaça (muita fumaça) e os holofotes.

5 CONCLUSÕES

A criação da Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas pela Lei nº. 12.440, de 7 de julho de 2011, consiste numa das manifestações do *mecanismo indutor de pagamentos* ou *técnica de interdição de direitos* em função da prática de ilícitos. Em resumo, por essa via a existência de dívidas impede a realização de certos atos jurídicos de interesse do devedor.

Deve ser reconhecida a validade jurídica do *mecanismo* ou *técnica* observados os limites da razoabilidade, notadamente para não ser afetado, de forma indevida, o desenvolvimento das atividades econômicas. O mecanismo indutor de pagamentos envolve um profundo sentido ético-jurídico na medida em que aparta e distingue as situações de desiguais (devedores e não-devedores).

A eficiência das atividades de recuperação de créditos públicos e sociais não-pagos envolve uma necessária segmentação. Para débitos com expressões mais modestas, em regra devidos por pessoas físicas ou pessoas jurídicas de pequeno ou médio portes, podem e devem ser intensamente manejados os mecanismos de indução de pagamento (ou técnicas de interdição de direitos). A atividade judicial deve ser reservada, tanto em relação aos juízes, quanto aos procuradores, para fins mais nobres. As procuradorias fiscais e varas especializadas devem ser unidades de atuação preferencialmente em relação aos grandes débitos e aos grandes devedores.

ABSTRACT: The Law no. 12.440, of July 7, 2011, created the Labor Debt Clearance Certificate. This is the latest manifestation of the inducing mechanism payment or technical interdiction of ri-

ghts to the illicit practice. This mechanism or technique prevents the achievement of certain legal actions before the existence of certain debts. The legal validity of the mechanism or technique is demonstrated, considered the limits of reasonableness, especially not to be affected, improperly, the proper functioning of economic activities. It is shown that the inducing mechanism payment has a deep sense of ethics and legal to the extent that separates and distinguishes the situations of unequal (debtors and non-debtors). It is argued that the efficiency of debt recovery activities and public social unpaid involves an indispensable segmentation. For smaller debts, usually caused by individuals or juridical persons of small or medium size, can and should be used extensively the mechanisms of induction of payment (or techniques interdiction of rights). The judiciary activity should be handled, both in relation to judges, prosecutors regarding, for more significant. The prosecution tax and specialized courts should be performance spaces in preference to large debts and major debtors.

Keywords: Law no. 12440, 2011. Certificate. Labor Debts. Inducing mechanism payments. Technical interdiction of rights.

6 REFERÊNCIAS

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**. Da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 4. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

CASTRO, Aldemario Araujo. **A Advocacia Pública e a recuperação de créditos públicos não pagos**. Disponível em: <<http://www.aldemario.adv.br/advpub.htm>>. Acesso em: 29 abr. 2012.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Licitação e Contrato Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1994.