

NOTA TÉCNICA Nº ____/2025

Autor: Edson Guimarães Passos

Assunto: Fundamentação normativa e consolidação de procedimentos para a metodologia matricial na mensuração de perdas estimadas sobre créditos a receber e ajustes em Dívida Ativa.

I – INTRODUÇÃO

Esta Nota Técnica tem por objetivo examinar a adequação jurídica e contábil da utilização de metodologia estruturada em forma de matriz para mensuração de perdas estimadas sobre créditos a receber registrados no ativo de entidade do setor público, com especial enfoque na Dívida Ativa. O estudo visa consolidar as fundamentações teóricas, legais e normativas que embasam a adoção de critérios objetivos e ponderação probabilística como técnica legítima de estimativa, apta a sustentar o reconhecimento e o ajuste de perdas em bases verificáveis.

A gestão dos créditos públicos, especialmente aqueles inscritos em Dívida Ativa, representa um desafio constante para a administração pública em todos os níveis federativos. A efetividade na cobrança desses créditos impacta diretamente a capacidade de financiamento das políticas públicas e a sustentabilidade fiscal do ente público. Nesse contexto, a correta mensuração e contabilização desses ativos, incluindo a constituição de ajustes para perdas prováveis, tornam-se fundamentais para a transparência e a fidedignidade das demonstrações contábeis do setor público.

II – DELIMITAÇÃO E CONTEXTO TÉCNICO

Os créditos a receber, especialmente quando numerosos e heterogêneos, estão sujeitos a riscos variados de inadimplência, prescrição, insolvência do devedor, falecimento, litígios, ausência de garantias e outras circunstâncias que reduzem significativamente sua recuperabilidade. Nessas condições, a mensuração do valor recuperável depende de estimativas, devendo a entidade adotar procedimentos consistentes, documentados e auditáveis.

A metodologia matricial consiste em classificar os créditos por faixas e critérios previamente definidos — como, por exemplo, tempo de atraso, estágio de cobrança (ajuizado ou não), tipo de devedor, existência de garantia e histórico de recuperação —, associando probabilidades ou percentuais de perda esperada a cada classe e obtendo o montante estimado por meio de cálculo padronizado. Essa abordagem é particularmente relevante para a Dívida Ativa, que congrega valores devidos à Fazenda Pública e que, quando não pagos nos prazos estabelecidos, constituem um ativo de complexa administração e recuperação.

III – FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E LEGAL DA DÍVIDA ATIVA

A dívida ativa representa um instituto jurídico-financeiro de fundamental importância para a administração pública, constituindo-se no conjunto de créditos que o Estado possui contra terceiros e que não foram pagos nos prazos legais. O conceito legal encontra-se definido na Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980 (Lei de Execução Fiscal), que em seu artigo 2º estabelece que a Dívida Ativa da Fazenda Pública compreende tanto a dívida tributária quanto a não tributária, conforme definido na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

A amplitude desse conceito é reforçada pelo § 1º do mesmo artigo, que determina que qualquer valor cuja cobrança seja atribuída por lei às entidades públicas será considerado Dívida Ativa. A dívida ativa pode ser classificada em duas categorias principais: a tributária, referente a obrigações legais relativas a tributos, adicionais e multas; e a não tributária, que engloba multas administrativas, contratos, empréstimos compulsórios, entre outros.

Uma característica fundamental da dívida ativa, estabelecida pelo artigo 3º da Lei nº 6.830/1980, é que, quando regularmente inscrita, goza da presunção de certeza e liquidez. Essa presunção, embora relativa e passível de contestação mediante prova inequívoca, confere ao título executivo extrajudicial — representado pela Certidão de Dívida Ativa (CDA) — uma força especial no processo de cobrança judicial, invertendo o ônus da prova em favor da Fazenda Pública. A inscrição em dívida ativa constitui um procedimento administrativo essencial de controle de legalidade, realizado pelo órgão competente, que transforma o crédito público em título executivo extrajudicial e suspende a prescrição por 180 dias ou até a distribuição da execução fiscal.

A execução fiscal poderá ser promovida contra o devedor, o fiador, o espólio, a massa falida, o responsável por dívidas de pessoas físicas ou jurídicas, e os sucessores a qualquer título. No caso específico de falecimento do devedor, a execução fiscal pode ser redirecionada ao espólio ou aos sucessores, observando-se os limites da herança. Quando o falecimento ocorre antes da citação na execução fiscal ou antes da própria constituição do crédito, podem surgir debates jurídicos sobre a legitimidade passiva e, em alguns casos, a nulidade da inscrição, impactando diretamente a recuperabilidade do crédito e, consequentemente, os ajustes de perdas necessários.

IV – FUNDAMENTAÇÃO NORMATIVA PARA AJUSTES DE PERDAS

A contabilização adequada dos créditos inscritos em dívida ativa exige não apenas o registro do valor nominal, mas também a estimativa realista da parcela que efetivamente será recuperada. As normas contábeis aplicáveis ao setor público estabelecem diretrizes específicas para o reconhecimento, mensuração e evidenciação dos ajustes para perdas.

A obrigatoriedade da constituição dos ajustes está alicerçada nos princípios contábeis da oportunidade, competência e prudência, além das características

qualitativas das informações contábeis estabelecidas nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP).

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, caput, determina que a administração pública direta e indireta obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A padronização por matriz está plenamente alinhada ao princípio da eficiência, pois racionaliza os critérios de mensuração e reduz decisões casuísticas.

A Lei nº 4.320/1964, em seus artigos 85, 89 e 100, estabelece que os serviços de contabilidade devem permitir o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial e a evidenciação dos fatos ligados à administração patrimonial. A perda estimada sobre créditos a receber integra a evidenciação patrimonial, evitando a superavaliação de ativos e aprimorando a representação da situação líquida do ente público.

A Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), em seu artigo 4º, § 3º, explicita a necessidade de avaliação de riscos na gestão pública, reforçando a pertinência de métodos que combinam critérios e probabilidades — como a estrutura matricial — para estimativas patrimoniais sob incerteza.

A NBC TSP Estrutura Conceitual, em seu item 3.10, enfatiza a característica qualitativa da representação fidedigna, exigindo que a informação contábil corresponda à representação completa, neutra e livre de erro material dos fenômenos econômicos. O item 3.15 da mesma norma reconhece que os fenômenos econômicos frequentemente ocorrem sob condições de incerteza, exigindo estimativas baseadas em dados apropriados e julgamento profissional. A mensuração consistente de perdas em créditos a receber contribui para informações úteis e verificáveis, especialmente quando baseada em critérios objetivos e documentados.

A NBC TSP 03 (Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes) faz uma distinção crucial em seu item 16, delimitando que o ajuste para perdas de recebíveis é matéria de ativo e não de provisão passiva. Em seu item 47, a norma reconhece explicitamente a técnica estatística de ponderação de resultados por probabilidades — o método estatístico correspondente ao “valor esperado” — para grandes populações de itens, aplicável como método de estimativa para carteiras numerosas de créditos a receber.

A referência internacional para perdas esperadas é consolidada pela IPSAS 41 (International Public Sector Accounting Standards), que aplica um modelo prospectivo de perdas de crédito esperadas (*Expected Credit Loss model*). Essa norma reforça o uso de abordagens probabilísticas e estruturadas, como as matrizes de risco por faixas de atraso e perfil do devedor.

V – ENCAMINHAMENTO METODOLÓGICO E PROCEDIMENTOS

De acordo com o Manual da Dívida Ativa do Estado do Rio de Janeiro (2022) e o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), a mensuração do

ajuste para perdas deve basear-se em estudos especializados que delimitem e qualifiquem os créditos inscritos, de modo a não superestimar nem subestimar o patrimônio público. Os ajustes devem ser calculados separadamente para a Dívida Ativa Tributária e a Dívida Ativa Não Tributária, considerando as diferentes naturezas, prazos de prescrição e probabilidades de recuperação.

Para créditos ajuizados, os percentuais de ajuste para perdas tendem a ser menores, refletindo a maior probabilidade de recuperação. No entanto, é importante considerar o tempo de tramitação do processo, a existência de garantias ou penhoras, a situação patrimonial do devedor e a análise de custo-benefício da cobrança. Já para créditos não ajuizados, especialmente aqueles de baixo valor ou com longo tempo de inscrição sem cobrança efetiva, os percentuais de ajuste tendem a ser mais elevados.

No caso de créditos cujos devedores faleceram, o tratamento contábil dependerá do momento do falecimento em relação ao processo de constituição e cobrança do crédito. Créditos inscritos após o falecimento do devedor, por exemplo, podem exigir ajustes de 100%, refletindo a provável nulidade da inscrição. Para créditos de empresas em falência ou recuperação judicial, os ajustes devem considerar a massa falida disponível e a viabilidade econômica do plano de recuperação.

A metodologia matricial recomendada deve conter, no mínimo: 1. Definição do universo de créditos (origem, natureza, base legal, cadastros). 2. Estratificação por faixas (tempo de atraso, estágio de cobrança, tipo de devedor). 3. Critérios objetivos e documentáveis por estrato (histórico de recuperação, garantias, prescrição, litígio, situação do devedor). 4. Atribuição de percentuais ou probabilidades de perda por estrato, preferencialmente apoiados em evidências históricas e critérios normativos internos. 5. Cálculo do valor esperado de perda (saldo do estrato multiplicado pelo percentual ou probabilidade), com trilha de auditoria (memória de cálculo). 6. Revisão periódica e atualização, considerando mudanças de cenário, novas evidências e eventos subsequentes.

VI – CONCLUSÃO

A gestão eficiente dos créditos de dívida ativa e a correta aplicação dos ajustes para perdas são fundamentais para a transparência e a fidedignidade das demonstrações contábeis do setor público. Com base nas disposições citadas (CF/88, Lei 4.320/1964, LC 101/2000, NBC TSP Estrutura Conceitual, NBC TSP 03 e IPSAS 41), conclui-se que a utilização de metodologia matricial para mensuração de perdas estimadas sobre créditos a receber é uma técnica legítima.

A metodologia matricial é adequada porque: (i) promove eficiência e padronização nos procedimentos de mensuração; (ii) atende ao dever de evidenciar o patrimonial, garantindo a representação fidedigna dos ativos públicos; (iii) utiliza o método estatístico reconhecido do “valor esperado” para grandes populações de itens; e (iv) é compatível com as referências internacionais de perdas esperadas.

Recomenda-se a implementação de sistemas informatizados que permitam o acompanhamento detalhado dos créditos, a adoção de metodologias consistentes

e documentadas, a revisão periódica dos percentuais de ajuste e a capacitação contínua dos profissionais envolvidos na gestão da dívida ativa, considerando-se o modelo disponibilizado no Anexo I.

Referências

- Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
- Brasil. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.
- Brasil. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.
- Brasil. Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980.
- Conselho Federal de Contabilidade (CFC). NBC TSP Estrutura Conceitual.
- Conselho Federal de Contabilidade (CFC). NBC TSP 03 – Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes.
- International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB). IPSAS 41 – Financial Instruments.
- Secretaria da Fazenda do Estado do Rio de Janeiro. Manual da Dívida Ativa do Estado do Rio de Janeiro, 2022.
- Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), Parte III.
- Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Manual de Boas Práticas: Racionalização na Cobrança de Dívida Ativa, 2024.

ANEXO I

MATRIZ PROVISÃO PERDAS CRÉDITOS A RECEBER (INDICADORES EXEMPLIFICATIVOS)

Situação do Devedor / Crédito	Caracterização (aplicar as normas regulamentadoras de cada entidade pública)	Percentual de Perda Estimada*	Observações
Falecidos	Créditos vinculados a profissionais falecidos, sem inventário/espólio ativo para	100%	Risco máximo. Sem espólio/inventário ativo ou bens identificados, a
Casos enquadrados no art. 8º da Lei 12.514/2011	Créditos de valor inferior ao piso legal (5x do parâmetro do	90–100%	A lei veda a execução judicial desses valores. Sem via
Devedores anteriores a 2012	Créditos muito antigos (anteriores a 2012), em geral com baixa taxa histórica de	85–95%	Idade elevada do crédito, maior probabilidade de prescrição e desatualização cadastral.
Créditos prescritos	Prazo prescricional esgotado (>5 anos sem	100%	Perda integral por perda do direito de cobrança.
Dívida Ativa não ajuizada (>3 anos)	Inscrito em DA, mas sem ação judicial e com tempo relevante decorrido.	70–80%	Sem impulso judicial e com atraso prolongado, a chance de recuperação é reduzida.
Devedores com dívida parcelada ativa	Acordo/parcelamento vigente e adimplente.	10–20%	Risco reduzido, porém não nulo (quebra do acordo). Ajuste
Devedores até 5 anos do exercício analisado	Créditos recentes, ainda dentro do prazo prescricional.	20–40%	Maior probabilidade de recuperação
Ação judicial em execução ativa	Execução ajuizada com diligências/penhoras em curso.	10–25%	Andamento efetivo de execução reduz o risco de não
Créditos com sentença favorável (fase de	Reconhecimento judicial do crédito, pendente de	5–15%	Com o título reconhecido, o risco remanescente decorre da
Créditos com garantias reais/bancárias	Créditos cobertos por penhora/garantia real, seguro-garantia ou fiança bancária válida.	0–10%	Garantias mitigam substancialmente o risco de crédito. Ajuste residual cobre risco jurídico/operacional (ex.: vicissitudes processuais, avaliação de bens).
* - Percentual de Perda Estimada (utilizar série histórica de perda anual efetiva apurada nos inventários)			

MATRIZ DE PERDAS DE CRÉDITOS A RECEBER
(Tabela Exemplificativa)

Situação do crédito	Valor Bruto (R\$)	Percentual de Perda Estimada	Ajuste de Perda (R\$)	Valor Líquido (R\$)	Processo SEI
Falecidos	50.000,00	100%	50.000,00	0,00	xxxx1
Art. 8º Lei 12.514/2011	120.000,00	95%	114.000,00	6.000,00	xxxx2
Anteriores a 2012	200.000,00	90%	180.000,00	20.000,00	xxxx3
Prescritos	80.000,00	100%	80.000,00	0,00	xxxx4
DA não ajuizada (>3 anos)	150.000,00	75%	112.500,00	37.500,00	xxxx5
Até 5 anos (recente)	300.000,00	30%	90.000,00	210.000,00	xxxx6
Execução ativa	180.000,00	20%	36.000,00	144.000,00	xxxx7
Sentença favorável	90.000,00	10%	9.000,00	81.000,00	xxxx8
Parcelados ativos	100.000,00	15%	15.000,00	85.000,00	xxxx9
Garantias reais/bancárias	60.000,00	5%	3.000,00	57.000,00	xxxx10
TOTAL	1.330.000,00	-	689.500,00	640.500,00	
% CRÉDITO	100,00%	-	51,84%	48,16%	