

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

**GESTÃO DA DÍVIDA ATIVA DO MUNÍCIPIO DE
INDEPENDÊNCIA-RS**

**TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO-
EAD**

Flávio Augusto Pohl

**Palmeira das Missões, RS, Brasil
2014**

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Departamento de Ciências Administrativas
Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova o artigo científico de Especialização.

**GESTÃO DA DÍVIDA ATIVA DO MUNICÍPIO DE
INDEPENDÊNCIA-RS**

elaborado por
Flávio Augusto Pohl

como requisito parcial para obtenção do grau de
Especialista em Gestão Pública Municipal

COMISSÃO EXAMINADORA:

REISOLI BENDER, Dr.
(Presidente/Orientador)

ROBERTO DA LUZ JÚNIOR, Dr. (UFSM)

JOSÉ ODIM DEGRANDI, Dr. (UFSM)

Palmeira das Missões, 19 de julho de 2014.

Resumo: O presente estudo foi realizado com o intuito de analisar a gestão dos tributos e da Dívida Ativa do município de Independência, entre o período de 2009 a 2013. Nos últimos anos houve um aumento da Dívida Ativa, sobretudo, referente ao IPTU, que representa 42,85% do total da dívida. Como principal medida de arrecadação, o município optou principalmente pela cobrança via judicial, sendo que existem outras alternativas que também poderiam ser exploradas, como: anexação de débitos pretéritos em boletos e tributos ainda não vencidos; os parcelamentos com redução de multa e de juros moratórios; conciliações judiciais na comarca local, sorteios de brindes e chamamentos individuais, além da possibilidade de protesto da Certidão de Dívida Ativa.

Palavras-chave: Dívida Ativa, Município de Independência, Gestão da Dívida Ativa.

Abstract: This study was conducted in order to analyze the management of overdue tax liability debt in the municipality of Independência, between the period 2009 to 2013. In recent years there has been an increase of Overdue tax liability debt in recent years, especially regarding the property tax, which represents 42.85% of the total debt. As the main measure of revenue, the municipality opted mainly for collecting courts, and there are other alternatives that could be explored, such as annexation of bygone debts in tickets and taxes not yet due; installments with the reduced fine and default interest; reconciliations in the local district court, raffles and individual callings, and the opportunity to protest the Certificate of Outstanding Debt.

Key-words: Overdue tax liability debt, City of Independence, Management of Debts.

1 Introdução

A Dívida Ativa representa a totalidade da dívida de terceiros com a Fazenda Pública, não paga no prazo legal. No caso do município de Independência, a Dívida Ativa implicava 3,5% da Receita Orçamentária Anual de 2013, e esse valor teve um aumento significativo, nos últimos anos.

Algumas medidas foram adotadas para reduzir o valor inscrito em dívida, como a notificação pessoal da dívida e uma forma de desconto do IPTU que beneficiasse os bons pagadores. Contudo, essas medidas surtiram pouco efeito. Para impedir que esta dívida aumente e garantir a entrada de recursos próprios nos cofres públicos, torna-se indispensável a criação de um sistema de gestão que possa monitorar e controlar a Dívida Ativa e os tributos.

Dessa forma, conhecer a Dívida Ativa em seus diferentes aspectos parece ser o primeiro passo para criar condições e mecanismos a fim de reduzi-la. Nesse sentido, necessita-se a criação de um banco dados que venham a formar um mapa da dívida e a partir de então adotar métodos de controle e propor alternativas para uma maior arrecadação, que venham a ser constantemente avaliados e aprimorados.

O presente trabalho tem por objetivo analisar as melhores alternativas de cobrança e controle de arrecadação da Dívida Ativa do município de Independência. Além de (i) verificar

a estrutura administrativa de cobrança e controle da arrecadação da Dívida Ativa municipal; (ii) identificar as medidas adotadas na arrecadação e na redução do valor inscrito; (iii) descrever as formas de cobrança e os resultados obtidos; e (iv) avaliar a troca de informações entre os diferentes atores envolvidos.

Nesse sentido, a importância deste estudo verifica-se na necessidade de compreender o sistema de controle de arrecadação da Dívida Ativa, de maneira que se torne possível criar alternativas para a melhoria de gestão deste sistema, tendo em vista que, o controle dos recursos próprios é uma forma de minimizar a dependência dos municípios com relação às transferências de repasses estaduais e federais. Além disso, é obrigação das instituições públicas prestar contas de seus recursos, os quais devem se converter em serviços e benefícios para toda população. O que se intensificou a partir do ano de 2000, com a Lei Complementar 101 de 20 de maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

A primeira seção consta da introdução, do problema e dos objetivos. A segunda parte trata dos conceitos e aspectos legais da Dívida Ativa, buscando, de modo sucinto, apresentar algumas características da inscrição e da cobrança da Dívida Ativa. Na terceira seção é apresentada a metodologia do trabalho. Enquanto na quarta, discutem-se os valores, a forma de organização e gestão da Dívida Ativa Municipal. E por fim, na quinta encontram-se as considerações finais acerca do tema debatido.

2 Dívida Ativa: definições e aspectos legais

De acordo com o Ministério da Fazenda (2004), a Dívida Ativa é constituída de um conjunto de direitos ou créditos em favor da Fazenda Pública, que podem ser de diversas naturezas e que não foram pagos nos prazos estabelecidos por legislação específica, contendo, inclusive, juros, atualizações monetárias ou quaisquer outros encargos aplicados sobre o valor da Dívida Ativa.

A Dívida Ativa é regida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, nº 4.320/64, Lei de Execuções Fiscais, nº 6.830/80, Código Processual Civil, além de leis e códigos municipais e é claro da Constituição da República Federal do Brasil.

A base legal que versa sobre as normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito

Federal estão estabelecidas na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, a qual especifica a Dívida Ativa em seu art. 39:

Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias. (Redação dada pelo Decreto Lei nº 1.735, de 20.12.1979)

§ 1º - Os créditos de que trata este artigo, exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento, serão inscritos, na forma da legislação própria, como Dívida Ativa, em registro próprio, após apurada a sua liquidez e certeza, e a respectiva receita será escriturada a esse título. (Incluído pelo Decreto Lei nº 1.735, de 20.12.1979)

Portanto, a Dívida Ativa é constituída pela dívida tributária e não tributária. Nos municípios, a Dívida Ativa Tributária é formada por impostos, taxas, contribuição de melhoria e contribuição de iluminação pública. Os impostos estão estabelecidos na Constituição Federal do Brasil, em seu artigo 156, são eles: Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), Imposto de Transmissão *Inter Vivos* (ITBI) e Imposto Sobre Serviço (ISS). Já as taxas são instituídas pelo exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos ou divisíveis, prestados aos contribuintes, ou postos a sua disposição.

Conforme Machado (2004), diferentemente do imposto, cujo fato gerador não está vinculado a nenhuma atividade estatal específica prestada ao contribuinte (CTN, art. 16), a taxa, tem seu fato gerador vinculado a uma atividade estatal específica relativa ao contribuinte. Já a Contribuição de melhoria decorre de obras públicas, que tem por fato gerador o custo da obra ou a valorização do imóvel. Por fim, a contribuição de iluminação pública, criada pelo Art. 149-A da Constituição Federal, serve para custear o serviço de iluminação pública. A Dívida Ativa Não Tributária são os demais créditos vencidos como especifica o parágrafo 2º, artigo 39 da Lei nº 4.320:

§ 2º - 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, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmos, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de subrogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais. (Incluído pelo Decreto Lei nº 1.735, de 20.12.1979)

Essa divisão afeta, sobretudo o prazo de cobrança da dívida. Enquanto o crédito tributário, que é regulado pelo Código Tributário Nacional (CTN), prescreve em cinco anos

contados da sua constituição; os demais créditos tem seu prazo prescricional previstos na Lei nº 10.406 de 2002, em seus artigos 205 e 206, variando conforme sua natureza de um até dez anos.

2.2 Prazos de extinção

Existem grandes diferenças nos prazos de extinção das dívidas tributárias e não tributárias. Isso porque os prazos de extinção das dívidas tributárias são regulamentadas pelo Código Tributário Nacional (CTN), enquanto das dívidas não tributárias são regulamentados pelo Código Civil de 2002.

No direito tributário existem duas espécies de prazos extintivos do crédito tributário: a prescrição e a decadência. Conforme Amaro (2006), ambos decorrem de dois fatores: o decurso do tempo e a inércia do titular do direito.

A decadência é a perda do direito de constituir o crédito tributário, ou seja, de lançar o tributo, conforme artigo 142 do CTN. O direito de constituir o crédito tributário extingue-se após cinco anos, conforme prevê o art. 173 do CTN.

Constituído definitivamente o crédito tributário, ou seja, através do lançamento regularmente notificado ao sujeito passivo, extingue-se o prazo de decadência e inicia-se o prazo prescricional (AMARO, 2006).

O prazo prescricional também é de cinco anos, de acordo com o artigo 174 do CTN, porém ele pode ser interrompido no decorrer de seu curso, enquanto o prazo decadencial é ininterrupto. A prescrição se interrompe pelo despacho do juiz que ordenar a citação em execução judicial, pelo protesto judicial, por qualquer ato que constitua em mora o devedor e por qualquer ato inequívoco ainda que extrajudicial, que importe em reconhecimento do débito pelo devedor (art. 174, parágrafo único, I a IV).

A dívida não tributária tem seu prazo prescricional pela Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002, Código Civil Brasileiro, o qual tem em seu artigo 189, que violado o direito, nasce para o titular a pretensão, a qual se extingue, pela prescrição, nos prazos a que aludem os arts. 205 e 206.

Os prazos prescricionais pelo Código Civil Brasileiro são diferentes conforme o caso, como pode ser observado em seus artigos:

Art. 205. A prescrição ocorre em dez anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor.

Art. 206. Prescreve:

§ 1º Em um ano:

I - a pretensão dos hospedeiros ou fornecedores de víveres destinados a consumo no próprio estabelecimento, para o pagamento da hospedagem ou dos alimentos;

II - a pretensão do segurado contra o segurador, ou a deste contra aquele, contado o prazo:

a) para o segurado, no caso de seguro de responsabilidade civil, da data em que é citado para responder à ação de indenização proposta pelo terceiro prejudicado, ou da data que a este indeniza, com a anuência do segurador;

b) quanto aos demais seguros, da ciência do fato gerador da pretensão;

III - a pretensão dos tabeliães, auxiliares da justiça, serventuários judiciais, árbitros e peritos, pela percepção de emolumentos, custas e honorários;

IV - a pretensão contra os peritos, pela avaliação dos bens que entraram para a formação do capital de sociedade anônima, contado da publicação da ata da assembleia que aprovar o laudo;

V - a pretensão dos credores não pagos contra os sócios ou acionistas e os liquidantes, contado o prazo da publicação da ata de encerramento da liquidação da sociedade.

§ 2º Em dois anos, a pretensão para haver prestações alimentares, a partir da data em que se vencerem.

§ 3º Em três anos:

I - a pretensão relativa a aluguéis de prédios urbanos ou rústicos;

II - a pretensão para receber prestações vencidas de rendas temporárias ou vitalícias;

III - a pretensão para haver juros, dividendos ou quaisquer prestações acessórias, pagáveis, em períodos não maiores de um ano, com capitalização ou sem ela;

IV - a pretensão de ressarcimento de enriquecimento sem causa;

V - a pretensão de reparação civil;

VI - a pretensão de restituição dos lucros ou dividendos recebidos de má-fé, correndo o prazo da data em que foi deliberada a distribuição;

VII - a pretensão contra as pessoas em seguida indicadas por violação da lei ou do estatuto, contado o prazo:

a) para os fundadores, da publicação dos atos constitutivos da sociedade anônima;

b) para os administradores, ou fiscais, da apresentação, aos sócios, do balanço referente ao exercício em que a violação tenha sido praticada, ou da reunião ou assembleia geral que dela deva tomar conhecimento;

c) para os liquidantes, da primeira assembleia semestral posterior à violação;

VIII - a pretensão para haver o pagamento de título de crédito, a contar do vencimento, ressalvadas as disposições de lei especial;

IX - a pretensão do beneficiário contra o segurador, e a do terceiro prejudicado, no caso de seguro de responsabilidade civil obrigatório.

§ 4º Em quatro anos, a pretensão relativa à tutela, a contar da data da aprovação das contas.

§ 5º Em cinco anos:

I - a pretensão de cobrança de dívidas líquidas constantes de instrumento público ou particular;

II - a pretensão dos profissionais liberais em geral, procuradores judiciais, curadores e professores pelos seus honorários, contado o prazo da conclusão dos serviços, da cessação dos respectivos contratos ou mandato;

III - a pretensão do vencedor para haver do vencido o que despendeu em juízo.

As dívidas não tributárias podem variar seu prazo prescricional conforme sua origem. Cabendo a autoridade administrativa competente enquadrar a dívida entre um dos itens dos artigos 205 e 206 do Código Civil Brasileiro.

2.3 Inscrição da Dívida Ativa

A Lei Nº 6.830, de 1980, em seu artigo 1º, § 3º, prevê a inscrição da Dívida Ativa, como forma de controle administrativo da legalidade, a qual deverá ser feita pelo órgão competente para apurar sua certeza e liquidez. “Líquida, quanto ao montante; certa, quanto à sua legalidade” (MACHADO, 2004 p. 243).

No Código Tributário Nacional (CTN), em seu artigo 204, ao referir-se a presunção de certeza e liquidez, acrescenta que nesse caso a Dívida Ativa tem o efeito de prova pré-constituída, a qual é relativa e pode ser ilidida por prova inequívoca, a cargo do sujeito passivo ou do terceiro a que aproveite.

A Certidão de Dívida Ativa (CDA), que é o documento necessário para a cobrança judicial, deverá conter os mesmos elementos do Termo de Inscrição de Dívida Ativa, como prevê o § 6º, artigo 1º, da Lei Nº 6.830, de 1980. Estes elementos estão elencados no parágrafo 5º:

- I - o nome do devedor, dos co-responsáveis e, sempre que conhecido, o domicílio ou residência de um e de outros;
- II - o valor originário da dívida, bem como o termo inicial e a forma de calcular os juros de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato;
- III - a origem, a natureza e o fundamento legal ou contratual da dívida;
- IV - a indicação, se for o caso, de estar a dívida sujeita à atualização monetária, bem como o respectivo fundamento legal e o termo inicial para o cálculo;
- V - a data e o número da inscrição, no Registro de Dívida Ativa; e
- VI - o número do processo administrativo ou do auto de infração, se neles estiver apurado o valor da dívida.

A Dívida Ativa após sua inscrição poderá ser cobrada tanto na esfera administrativa quanto judicial, observado seu prazo prescricional.

2.4 Cobrança da Dívida Ativa

A não cobrança da Dívida Ativa, além de implicar o não ingresso da receita pública ao erário, acaba por estimular a inadimplência, em decorrência, especialmente, da inércia do poder público, que acaba por gerar a impressão de impunidade (OLIVEIRA; SANTOS, p. 483, 2013).

Ao contrário do que muito se houve falar da não cobrança da Dívida Ativa, ela não representa renúncia de receita, definido em dispositivo próprio na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Em parecer referente ao prazo para conhecimento de prescrição, Coimbra (2012) esclarece que o art. 14 da Lei Complementar n. 101/2000, refere-se à concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, a qual configura renúncia de receita. E o que de fato ocorre é a ausência de ação do poder público no sentido de ajuizar no

período estabelecido nos artigos 205 e 206 do Novo Código civil, ocasionando assim à prescrição, a qual não está inserida no conceito de “renúncia de receita”.

Contanto, a não cobrança da Dívida Ativa configura ilícito administrativo, tornando-se o responsável passível de punição não só na esfera administrativa, como também para efeito de responsabilização na esfera civil e criminal (COIMBRA, 2012).

A lei Complementar Nº: 101/2000 prevê medidas de combate à evasão e à sonegação da Dívida Ativa:

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

Nesse ponto, não se faz necessário apenas à cobrança da Dívida Ativa, como também elaborar estratégias para ingresso dessa receita. De acordo com Toledo Jr. (2013):

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

Cabe destacar algumas soluções criativas adotadas pelos municípios, nesse sentido, como: anexação de débitos pretéritos em boletos e tributos ainda não vencidos, parcelamentos com redução de multas e juros moratórios; conciliações judiciais na Comarca local, sorteios de brindes, chamamentos individuais, (TOLEDO, 2013).

Outra opção firmou-se através do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que alterou sua antiga posição, passando a entender que é possível o protesto de Certidão de Dívida Ativa (CDA). Baseado na Lei nº 12767/2012 que inclui um parágrafo único ao art. 1º da lei nº 9.492/97, permitindo o protesto de certidões da Dívida Ativa:

Art. 1º (...)
Parágrafo único. Incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas. *(Incluído pela Lei n.º 12.767/2012)*

Segundo Toledo Jr. (2013), essa possibilidade quase não é exercitada pelos governos brasileiros, devido sua inconveniência política. Já que, os nomes protestados são encaminhados a associações de proteção ao crédito (SERASA, SCPC, entre outras), o que tem por consequência principal a supressão do crédito. Outro ponto que deve ser levado em

consideração, de acordo com Bremaeker (2014), em levantamento realizado em 2010, 89,38% da dívida ativa municipal era constituída de fontes tributárias.

3 Metodologia do trabalho

O presente estudo visa identificar a situação da Dívida Ativa do município de Independência, bem como as medidas adotadas para seu controle e arrecadação. De modo a obter-se um levantamento dos resultados alcançados.

3.1 Delineamento

Algumas variáveis devem ser observadas, como o programa que armazena os dados da Dívida Ativa, por não haver uma integração com o sistema da contabilidade, impossibilitando, desta forma, a emissão de alguns relatórios. Também as informações prestadas pelos funcionários estão propensas a serem tendenciosas, pois se referem a questões pessoais de quem está diretamente ligado ao tema.

A amostragem refere-se ao período dos últimos dez anos, tendo em vista que nos anos anteriores, não havia grande controle sobre a Dívida Ativa, sendo que o cargo de fiscal tributário municipal só foi criado no ano de 2007, sendo que antes disso não há registro também de cobrança judicial.

3.2 Tipo de trabalho

A pesquisa realizada é descritiva, com levantamento de dados através de investigação bibliográfica, investigação documental e pesquisa de campo. Na pesquisa a campo fora realizado entrevista com o Secretário da Fazenda. A entrevista fora aplicada em março de 2014, na ocasião em que também foram passados os relatórios de apuração e controle da Dívida Ativa municipal.

3.3 Coleta e análise de dados

A pesquisa tem duas linhas, a primeira refere-se à parte quantitativa, que versa sobre os valores inscritos em Dívida em dois períodos, o primeiro de 2003 a 2013 e o segundo de 2009 a 2013, pois estes períodos se referem ao prazo prescricional da Dívida Não tributária e

Tributária, respectivamente. Fazendo uma análise do desenvolvimento da dívida nesses anos; a segunda parte refere-se às medidas adotadas como forma de arrecadação e controle. Dessa forma, busca-se traçar um paralelo entre essas duas linhas, por meio da análise dos valores arrecadados e dos valores inscritos em Dívida Ativa, como forma de mensurar economicamente a evolução da Dívida e a eficiência dos diferentes métodos de gestão e controle adotados.

Os dados que foram analisados, por meio de técnicas estatísticas. Foi também dada maior ênfase aos dados referentes ao IPTU, que possui a maior representatividade da Dívida Ativa do município. Também são abordadas as medidas adotadas nesse período como forma de redução da Dívida, como o parcelamento, incentivos, na forma de desconto e promoções e as cobranças administrativas e judiciais.

Além de pesquisa bibliográfica e análise de dados, é realizado um questionário com respostas abertas sobre o papel que cada funcionário desempenha, suas necessidades para melhor desenvolver seu trabalho, quanto a Dívida Ativa, sua perspectiva quanto as medidas adotadas para cobrança e redução da Dívida Ativa da Dívida e sugestões de melhorias das condições de seu trabalho. Os questionários foram aplicados a todos os funcionários da Secretaria da fazenda Municipal.

4 Gestão da Dívida Ativa de Independência

Conforme relato do secretário da fazenda atualmente não existe alguém que seja especificamente responsável pela gestão dos tributos e da Dívida Ativa. Sendo que cada funcionário tem suas responsabilidades dentro do setor, cabendo a todos acompanhar e controlar o desenvolvimento da Dívida Ativa, bem como os resultados das medidas adotadas com intuito de aumento da arrecadação de tributos.

4.1 Estrutura administrativa

Na prefeitura municipal de Independência três setores basicamente estão envolvidos na gestão da Dívida, o setor de fiscalização, o setor de tributação e por último a assessoria jurídica.

O Setor Tributário, o qual, além de gerir a parte tributária, também administra a não tributária. O setor conta com dois agentes administrativos e dois agentes fiscais, os quais além da parte tributária, também cuidam da parte sanitária, ambiental e obras.

Deve-se destacar que o cargo de fiscal efetivo foi preenchido somente em 2007, na ocasião havia apenas uma vaga. No período até 2010 houve uma grande rotatividade no cargo, sendo que fora trocado três vezes de fiscal. Em decorrência disso a administração decidiu por criar mais uma vaga para o cargo de fiscal e nomeou em 2011, dois fiscais para preencher as vagas.

Na parte jurídica, atualmente existe apenas o cargo de Assessor Jurídico, o qual é cargo comissionado e conta com apenas um servidor para atender toda a demanda da prefeitura, inclusive as execuções judiciais.

Os dados ficam armazenados num programa específico que também controla e possui alguns recursos de gestão, que, no entanto, é muito limitado e existem inconsistências de informações. Além do que, o sistema ainda não está integrado com a contadoria e assessoria jurídica, o que muitas vezes emperra o bom funcionamento dos trabalhos.

O sistema utilizado para controle da Dívida Ativa é por meio eletrônico e leva o mesmo nome: “*Dívida Ativa*”. Esse sistema também é utilizado na gestão dos créditos não vencidos, ou seja, aqueles em que ainda não esgotaram os prazos de pagamento. Outro ponto que merece destaque é que o sistema da Dívida Ativa não está integrado com o sistema de contabilidade do município, o que inviabiliza a emissão de alguns relatórios, comprometendo o controle de arrecadação dos valores referente à Dívida Ativa.

Embora o sistema disponha da geração do código de barras, não existe nenhum convênio com instituições financeiras, o que aumentaria as opções de locais de pagamento. Sendo que desta forma os contribuintes ficam obrigados a realizarem o pagamento somente na tesouraria da prefeitura. Também não à disponibilidade do contribuinte consultar seus débitos com o município pela internet, tampouco gerar boleto para pagamento, ou emitir Certidão Negativa de Débitos.

4.2 Levantamento da Dívida Ativa

Segundo dados da secretaria da Fazenda do município, o valor em Dívida Ativa até maio de 2014 totalizava R\$ 733.860,19. Sendo que, desse total 60,2% representavam correção, multa e juros. Considerando apenas o valor, a Dívida Tributária totaliza R\$ 207.787,66, enquanto que a não tributária R\$ 84.282,69.

Ao redefinir a pesquisa para os últimos dez anos (período de prescrição da dívida Não Tributária), o valor original da Dívida Não Tributária¹ chega a R\$ 32.314,21. Já a Dívida Tributária chega a ser 83,5% superior, nesse mesmo período, alcançando a cifra de R\$ 196.651,73. Redefinindo mais uma vez, agora para os últimos cinco anos (período de prescrição da Dívida Tributária), o valor da Dívida Tributária fica em R\$ 150.051,85. Por sua vez, a Dívida Não Tributária fica em R\$ 12.019,25.

Tabela 1 - Comparativo da Dívida Ativa do município de Independência para os anos selecionados

| Dívida | Todos os anos | | Últimos 10 anos | | Últimos cinco anos | |
|----------------|---------------|------------|-----------------|------------|--------------------|------------|
| | Original | Corrigido | Original | Corrigido | Original | Corrigido |
| Valores | | | | | | |
| Tributária | 207.787,66 | 363.066,59 | 196.651,73 | 318.961,31 | 150.051,85 | 212.409,70 |
| Não Tributária | 84.282,69 | 370.793,60 | 32.314,21 | 68.986,72 | 12.019,25 | 18.242,68 |

Fonte: Secretaria da Fazenda, 2014.

A Tabela 1 compara os valores da Dívida Ativa, em relação aos períodos prescricionais de cada tipo de dívida. O que permite identificar que 41,49% do valor corrigido da Dívida Tributária alcançou o período de prescrição. Por sua vez, à Dívida Não tributária, essa porcentagem é muito superior, 81,39%, considerando ainda que seu período prescricional é o dobro da Dívida Tributária.

O IPTU é que tem a maior representatividade na Dívida Ativa, chegando a 42,38%. Em segundo estão os Títulos Executivos, repassados ao município para cobrança pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS), cuja representatividade é de 17,13%. A terceira maior representatividade está na parcela referente ao Sistema Troca-Troca de sementes de Milho, com apenas 8,06%. (Ver Figura 1).

¹ No caso do município de Independência, cujos créditos não tributários se enquadram no art. 205 da Lei nº 10.406/2002.

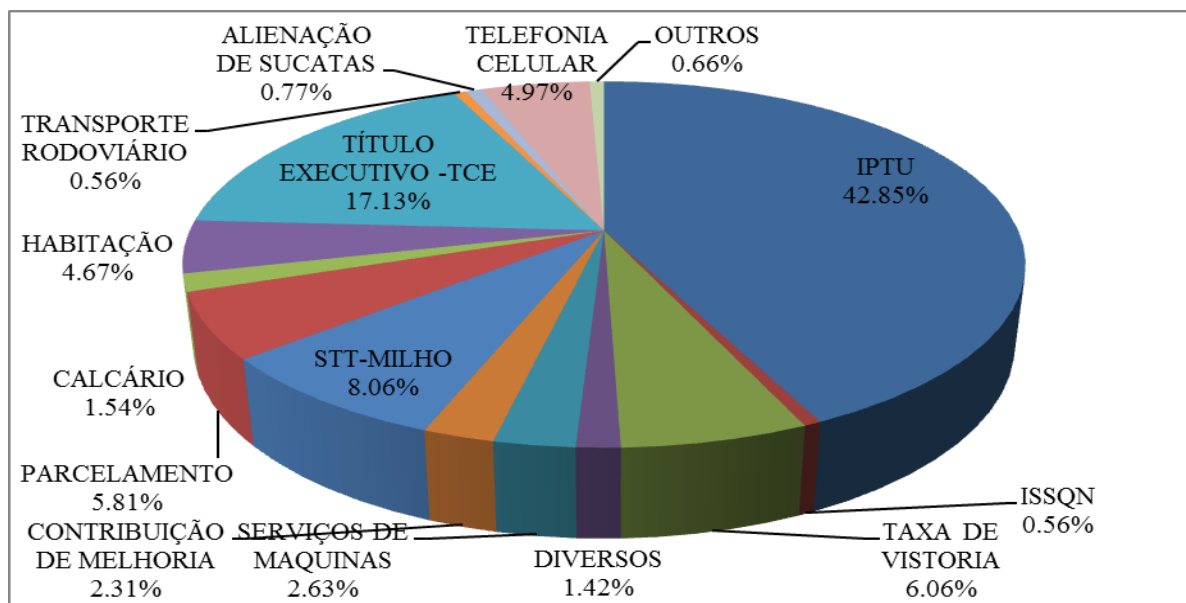


Figura 1 – Representatividade da Dívida Ativa por origem.
 Fonte: Secretaria da Fazenda, 2014.

A Dívida Tributária representa 51,78% do total da Dívida Ativa do município. Agora, se fossem considerar apenas as dívidas oriundas do município, ou seja, sem considerar os Títulos Executivos, repassados pelo TCE-RS, a representatividade da Dívida Tributária aumentaria passando para 62,48%.

4.3 Medidas para redução da Dívida Ativa

Como medida de redução da Dívida Ativa em 2008 foi publicada a Lei nº 1949, que concedia desconto de 100% da multa e juros da Dívida Ativa, para quem a pagasse integralmente em até sessenta dias da publicação da lei. Nos anos seguintes, exceção de 2012, ano de eleição, houve a publicação de leis que concediam descontos conforme a data de pagamento, sendo que o desconto poderia ser de 100, 80 ou 60%.

Em 2009 foi instituída a Lei Municipal nº 2075 que dispõe sobre a cobrança e forma de parcelamento desses créditos, a qual concede o parcelamento das dívidas em até 48 vezes, com prestação mínima de R\$ 50,00 e em até 60 vezes, com prestação mínima de R\$ 100,00. Essa lei está em vigor até o presente momento.

Essas leis, tanto a do desconto da multa e de juros, quanto a do parcelamento, segundo dados da Secretaria da Fazenda, por si só não estimularam o pagamento das dívidas, mas servem como alternativa aos contribuintes que necessitam estar em dia com a Secretaria da Fazenda Municipal.

A partir de 2011, passou-se a obter maior controle sobre a Dívida Ativa, em função da contratação de dois fiscais para cargo, embora atendam outras áreas, além da tributária, foi possível dedicar maior atenção a Dívida Ativa.

Conforme dados da Secretaria da Fazenda Municipal, fora dada maior atenção para o IPTU, o qual representa 42,85% do total da Dívida Ativa. Como forma de diminuir a inadimplência do IPTU, em 2013 foi publicada a Lei Municipal nº 2454, concedendo um único desconto, de 20%, para o pagamento à vista do imposto. Esta lei só entrou em vigor no ano de 2014, por este motivo, ainda não se tem nenhum dado se ela surtiu algum efeito.

4.3.1 Cobrança administrativa e judicial

Conforme relato do Secretário da Fazenda, o Setor de Tributação e Fiscalização é responsável pela cobrança administrativa. As quais são realizadas por meio de ligações telefônicas e também de notificações realizadas de porta em porta. Estes setores também fazem o controle emissão de Certidões de Dívida Ativa, (CDA's), as quais são enviadas para Assessoria Jurídica fazer as execuções judiciais. As emissões de CDA começaram a partir de 2009. Sendo emitidas 86 CDA's em 2009, passando para 353 em 2010, 419 em 2011, 790 em 2012 e em 2013 foram 716 enviadas para cobrança judicial.

Como consequência, segundo Relatório Demonstrativo de Cobrança e Redução da Dívida Ativa, emitido pelo Setor de Fiscalização, houve uma redução de 58% na Dívida Ativa entre os anos de 2006 e 2013. Período este em que houve a maior emissão de CDA's encaminhadas para execução judicial.

Cabe também ao Setor de Tributação e Fiscalização realizar o controle dos parcelamentos. De acordo com a Lei Municipal nº 2075 de 2009, o não pagamento de três prestações consecutivas implica no cancelamento do parcelamento, o que, por sua vez, tem como consequência a continuidade do prazo prescricional. Nesse caso, compete ao Setor de Tributação e Fiscalização analisar a necessidade de prosseguimento da Execução Judicial e informar a assessoria Jurídica se necessário.

No entanto, esse levantamento dos contribuintes com mais de três parcelas em atraso, é feito apenas uma vez ao ano. O que pode comprometer a cobrança desses créditos, devido ao fato que nesse intervalo de tempo pode haver a prescrição desses créditos.

Nesse sentido, a administração busca realizar o maior número possível de cobranças judiciais, de maneira que os contribuintes sintam-se pressionados ao pagamento em dia de suas dívidas junto à prefeitura. Nos últimos dois anos não foi publicado lei que concede

desconto na multa e nos juros para pagamento à vista da Dívida Ativa. Essa lei era publicada anualmente, mas devido ao alto número de contribuintes que deixavam de pagar seus débitos no período, para paga-los posteriormente com os benefícios da lei, a prefeitura municipal decidiu que, por para o corrente ano, esse benefício não será mais concedido.

A Secretaria da fazenda, em reunião com os demais funcionários que trabalham diretamente com o assunto, decidiu aumentar o desconto para pagamento à vista do IPTU, passando de 14% para 20%. Isso porque o IPTU tem a maior representatividade da Dívida Ativa, 42,85%. Esperasse com essa medida que um maior número de contribuintes paguem em dia seus impostos.

Como medida, também foi criado mais um cargo de fiscal, a fim de distribuir melhor as funções. Atualmente o cargo de fiscal abrange as áreas tributária, administrativa, obras, sanitária, além da ambiental. A intenção é dividir estas funções entre os três fiscais, para ter um melhor aproveitamento em cada área.

Além disso, também estão analisando a possibilidade de um termo de cooperação entre a prefeitura e o Tribunal de Justiça, onde um funcionário seria cedido pela prefeitura para monitorar e acelerar os processos de Execução Judicial, além de um veículo que seria utilizado para a cobrança judicial.

5 Considerações finais

O presente estudo visou analisar o sistema de cobrança e controle de arrecadação da Dívida Ativa do município de Independência, com um levantamento das dívidas prescritas e análise da boa gestão administrativa dos tributos. Quanto à estrutura administrativa de cobrança e controle da arrecadação da Dívida Ativa municipal foi verificado que tanto o cargo de fiscal quanto do assessor jurídico estão envolvidos com várias funções ao mesmo tempo, sendo dois fiscais para cinco áreas diferentes e um assessor jurídico apenas para atender toda a demanda da prefeitura. A principal medida adotada na arrecadação e na redução do valor inscrito em dívida tem sido a cobrança judicial, além do que foi publicada lei para incentivar o pagamento do IPTU á vista, como esta publicação ocorreu em 2013, ainda não se tem resultados conclusivos. Outro ponto importante verificado foi a dificuldade na troca de informações entre os diferentes atores envolvidos, sobretudo pela falta de um sistema que integre os setores da Tributação, Contabilidade e Assessoria Jurídica.

Na avaliação da Dívida Ativa do município de Independência nos últimos anos, pode-se verificar que apesar da Dívida Não Tributária ser superior a Tributária em sua totalidade,

considerando o período de prescrição de cada tipo de dívida, a Dívida Tributária dos últimos cinco anos representou 28,94% do total da Dívida Ativa, enquanto a Dívida Não Tributária dos últimos dez anos representa apenas 9,4% do total da Dívida ativa. Isso demonstra uma inversão nos últimos anos com aumento significativo da Dívida Tributária, ao mesmo tempo significa que grande parte do valor atualmente em dívida está prescrita. O que equivale a dizer que 61,65% da Dívida Ativa do município não foi paga em tempo hábil.

Contudo, verificou-se que apenas nos últimos dois anos se intensificou o trabalho em relação à Dívida Ativa, com o aumento do número de emissão de CDA's, que passaram de 419 em 2011, para 790 em 2012, o que significa um aumento de mais de 53%, em relação ao ano anterior. Porém, em 2013 esse número caiu para 716, mas continuou alto em relação aos anos anteriores a 2011. Neste ponto, o setor de fiscalização buscou a atualização dos dados cadastrais dos contribuintes do IPTU, que tiveram CDA's emitidas em seus nomes, através da solicitação das matrículas dos imóveis atualizadas, junto ao Registro de Imóveis.

Nesse período também houve a adoção de medidas para redução do valor inscrito em dívida, principalmente por meio das leis de parcelamento da Dívida Ativa e de desconto do IPTU para pagamento à vista, nota-se que existe uma preocupação em adotar medidas para estimular os contribuintes a quitarem seus débitos, bem como, em diminuir o valor de IPTU inscrito anualmente em Dívida Ativa. Ênfase nesse tributo, já que representou 42,85% do total da Dívida ativa do município. Com o aumento das cobranças judiciais e com a não publicação da lei que concede desconto na multa e nos juros para pagamento à vista da Dívida Ativa, a Secretaria da Fazenda buscou uma maior arrecadação durante o exercício, inibindo a prática de inscrição dos débitos dos contribuintes em Dívida Ativa.

Em relação aos demais créditos da Fazenda municipal, não há uma maior preocupação, tendo em vista que os Títulos Executivos, que representam 17,13% são repassados ao município pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS), e o crédito do Sistema Troca-Troca de sementes de Milho, tem pouca representatividade 8,06%, assim como a Taxa de Vistoria que representa 6,06%. Somando estes com o IPTU tem-se mais de 74% da Dívida Ativa.

Para finalizar, este estudo teve como limitação o fato de os dados sobre a Dívida Ativa do município de Independência terem sido fornecidos pela própria Secretaria da Fazenda do município, de modo que estes dados podem ter a influência da própria organização. Por este motivo os resultados obtidos se referem especificamente ao caso em questão, não podendo serem ampliados a outros municípios. Outra limitação importante foi o escasso número de informações disponíveis quanto a Dívida Ativa do município, o que, por sua vez, limitou

análises mais específicas. Dessa maneira seria importante que futuros trabalhos busquem abranger uma maior gama de informações, de fontes seguras, de modo que haja um maior aprofundamento ao tema em questão.

Referências

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.735, de 20 de dezembro de 1979. Dá nova redação ao art. 39 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 21 dez. 1979, p.19577.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil**. Art. 205 – 206. Brasília, DF, 10 de janeiro de 2002.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 23 mar. 1964, seção 1, p. 2745. Retificação Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 9 abr. 1964, p. 3195

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Dívida ativa: manual de procedimentos: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios** / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. – 1. ed. – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2004. Disponível em: <http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Manual_Divida_Ativa.pdf> Acesso em: 02 de mai. 2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. 2ª Turma. **Resp. 1126515/PR**, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 03/12/2013. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&livre=resp+1126515&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO> Acesso em: 05 de mai. 2014.

BREMAEKER, François E. J. de. **Dívida Ativa: Uma Importante Receita**. Disponível em: <http://www.grupoimpar.org/arq/a3/99_17-02-2014_13-52-27.pdf> Acesso em: 02 de mai. 2014.

COIMBRA, W. C. S.; **Consulta – referente ao prazo para conhecimento de prescrição**. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Sessão 15ª Plenária, 26 de julho de 2012. Disponível em: <[http://www.tce.ro.gov.br/arquivos/Siscom/Arquivos/Noticia_5408_Arquivo_1\\$DECCPLENO-PRESCRI%c3%87%c3%83OD%c3%8dVIDA.pdf](http://www.tce.ro.gov.br/arquivos/Siscom/Arquivos/Noticia_5408_Arquivo_1$DECCPLENO-PRESCRI%c3%87%c3%83OD%c3%8dVIDA.pdf)> Acesso em: 02 de mai. 2014.

IBGE, Instituto Brasileiro de geografia e Estatísticas. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=431040&search=rio-grande-do-sul|independencia|infograficos:-informacoes-completas>> Acesso em: 03 de mai. 2014.

INDEPENDÊNCIA. Lei 1949, de 04 de março de 2008. **Dispõe sobre o pagamento de Crédito Tributário e Não Tributário, inscritos ou não m Dívida Ativa e dá outras providências.** Independência, RS. Março de 2008.

INDEPENDÊNCIA. Lei 2075, de 05 de maio de 2009. **Dispõe sobre a cobrança e forma de parcelamento de Créditos Tributários e Não Tributários, inscritos ou não em Dívida Ativa e da outras providências..** Independência, RS. Março de 2008.

MACHADO, Hugo Brito. **Curso de Direito Tributário.** 24 ed. São Paulo: Editora Malheiros Editores, 2005.

OLIVEIRA, S. M.: SANTOS, W.J.L. (2013). **Dívida Ativa: análise da cobrança administrativa e judicial em municípios do Rio de Janeiro,** Brasília, v. 64, n. 4, p. 481 a 506, out./dez. 2013.

SZKLAROWSKY, Leon Fredja. **Cobrança administrativa do Crédito da Fazenda pública.** Disponível em: <<http://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewFile/376/557>>. Acesso em: 02 de mai. 2014.

TOLEDO Jr. Flavio Corrêa de. **Dívida Ativa: Notável Fonte para Alavancar o Investimento Público.** Publicado em: 26/06/2013. Disponível em: <http://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/20130626-artigo-_dividaativa-flaviotoledo.pdf>. Acesso em: 06 de mai. 2014.