

ANÁLISE DA DÍVIDA ATIVA DO MUNICÍPIO DE ERECHIM: MÉTODOS DE COBRANÇA E SUA EFICÁCIA

Cristian Pollom^{1*}

RESUMO

Introduzem-se os conceitos de dívida ativa, crédito tributário, fato gerador, obrigação tributária, lançamento, inscrição em dívida ativa e prescrição. Abordam-se as principais formas de cobrança utilizadas e sua eficácia. Apresenta-se dados coletados e possíveis causas ou consequências de cada situação encontrada. Conclui-se analisando os achados positivos e negativos e apresenta-se as limitações da pesquisa

Palavras-chave: dívida ativa; cobrança; eficácia; crédito tributário, protesto, execução fiscal, prescrição.

1 INTRODUÇÃO

1.1 DÍVIDA ATIVA

De acordo com Lei 4.320 de 17 de março de 1964, que **estatuí Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**, a dívida ativa é assim definida:

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.

§ 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.

§ 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, multas de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações

¹Graduado em Administração de Empresas (FAE), Pós-graduando em Gestão Pública (UFFS), Servidor Público.

em moeda estrangeira, de subrogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais.

Desse modo, a dívida ativa municipal é constituída por créditos tributários e não tributários que são devidos ao município e não foram pagos pelos contribuintes dentro do prazo estabelecido. Tais créditos podem ser originários de impostos municipais, como o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano), ITBI (Imposto de Transmissão de Bens Imóveis) e o ISSQN (Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza), além de multas, taxas, autos de infração, restituições e outros créditos exigíveis pela Administração Pública. Quando não pagos esses valores são inscritos na dívida ativa, o que significa que se tornam objeto de cobrança administrativa ou judicial por parte do município.

1.2 CRÉDITO TRIBUTÁRIO

Para melhor compreender a sistemática de arrecadação estabelecida entre Fisco (Estado) e Contribuinte (Pessoa Física ou Jurídica), vale ressaltar o surgimento do crédito público, que se inicia a partir da ocorrência do fato gerador, o qual faz surgir a obrigação tributária e acaba sendo constituído pelo lançamento.

Segundo o Código Tributário Nacional (CTN), no artigo 114: "Fato gerador da obrigação principal é a situação definida em lei como necessária e suficiente à sua ocorrência." Ou seja, é a situação prevista em lei que, quando ocorre, faz surgir a obrigação de pagar um tributo. Dentre os exemplos pode-se citar a aquisição de um bem, a prestação de um serviço ou o auferimento de renda.

Quanto à obrigação tributária o Código Tributário Nacional (CTN) assim estabelece no artigo 113:

"Art. 113. A obrigação tributária é principal ou acessória:

§ 1º A obrigação principal surge com a ocorrência do fato gerador, tem por objeto o pagamento de tributo ou penalidade pecuniária e extingue-se juntamente com o crédito dela decorrente.

§ 2º A obrigação acessória decorre da legislação tributária e tem por objeto as prestações, positivas ou negativas, nela previstas no interesse da arrecadação ou da fiscalização dos tributos."

Assim, a obrigação tributária resulta do fato gerador. É principal quanto a obrigação de pagar o tributo, ou seja, é a essência do crédito tributário. Já a obrigação acessória envolve demais exigências impostas ao contribuinte pela legislação, como a emissão de documentos e declarações ou a prestação de informações ao fisco.

Já sobre o lançamento, o Código Tributário Nacional (CTN), no artigo 142 dispõe:

"Art. 142. Lançamento é o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação da penalidade cabível."

Dessa forma, o lançamento é ato administrativo realizado para verificar a ocorrência do fato gerador, calcular o valor devido, identificar o devedor e formalizar o crédito tributário. É atividade vinculada, que deve seguir estritamente os termos da lei, e é por meio dela que o tributo passa a ser cobrado do contribuinte. Após notificado ao contribuinte, se não pago no prazo ou apresentado recurso, o tributo se torna exigível, podendo ser cobrado administrativa ou judicialmente.

1.3 INSCRIÇÃO E PRESCRIÇÃO

De acordo com a Lei 6.830/1980, a inscrição da Dívida Ativa é 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).

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

Ainda, conforme Art. 174 do CTN, o crédito tributário prescreve em 5 anos a contar de sua constituição definitiva. Após esse prazo, caso não haja interrupção, o crédito considera-se prescrito e não é mais passível de cobrança. Por isso, o fisco tem o dever de dar andamento nas cobranças por meio de qualquer das alternativas

cabíveis, sob pena de responsabilidade por renúncia de receita e descumprimento de dever funcional.

1.4 FORMAS DE COBRANÇA

Basicamente, a cobrança da dívida ativa pode ser realizada de três diferentes formas, cada uma com procedimentos específicos para recuperar os valores devidos pelos contribuintes inadimplentes.

Na cobrança administrativa são enviadas notificações através de cartas, e-mails ou telefonemas para o contribuinte regularizar, de forma amigável, suas pendências. É considerada a segunda oportunidade para o contribuinte acertar os débitos, tendo em vista não ter pago no vencimento. Há, ainda, os programas de regularização, como REFIS e REFAZ, bem como programas de mediação tributária, nos quais os débitos são parcelados e reparcelados, na maior parte das vezes com descontos sobre juros e multas de mora.

Caso a cobrança administrativa não tenha efeito, pode haver a cobrança extrajudicial por meio de protesto, em que o débito é enviado ao cartório de protestos de títulos, sem a necessidade de processo judicial. Os cartórios servem como intermediários, que notificam o devedor e registram a dívida, causando restrições financeiras ao contribuinte até sua regularização. Essa modalidade está prevista na Lei 9.492/1997, a qual disciplina:

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

Parágrafo único. Incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas.

Ainda, como medida extrema, há a cobrança judicial. Na qual é ajuizada ação de execução, podendo ser determinada a penhora e leilão de bens ou bloqueio de contas bancárias. Tais formas de cobrança podem ser combinadas conforme a situação e a legislação em vigor.

1.5 GESTÃO DA DÍVIDA ATIVA

Uma gestão da dívida ativa de forma eficaz é primordial para a saúde financeira dos entes públicos, tendo em vista que a arrecadação desses créditos pode representar importante fonte de receita para o orçamento público. Entretanto, a cobrança da dívida ativa encontra diversos desafios em qualquer esfera da administração pública, como a morosidade das execuções fiscais, a legislação complexa e a inadimplência de parte dos contribuintes, o que pode comprometer a execução de políticas fiscais e a capacidade dos órgãos de prestar serviços públicos ou investir em infraestrutura.

Em vista disso, o tema se torna relevante jurídica, administrativa e economicamente. O estabelecimento de estratégias eficazes de cobrança, aliada a políticas de transparência e inovação tecnológica, é crucial para maximizar a recuperação desses créditos e garantir o equilíbrio fiscal dos entes públicos. Ademais, a análise do perfil dos devedores e o entendimento das causas da inadimplência também são pontos importantes que podem orientar políticas públicas mais justas e eficazes.

Ainda, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ao tratar da arrecadação em seu Art. 13, estabelece que:

“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”

Ou seja, a lei, ao determinar que sejam especificados a quantidade e os valores de ações ajuizadas para a cobrança da dívida ativa, bem como a evolução dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa, exige uma atuação mais proativa do governo na recuperação de receitas devidas. O que é fundamental para a sustentabilidade fiscal, pois ajuda a garantir que os recursos devidos ao Estado sejam efetivamente recuperados.

1.6 METODOLOGIA

A pesquisa teve como objetivo realizar o levantamento e análise dos métodos de cobrança utilizados pelo Município, de modo a entender a sistemática de cobrança utilizada e a efetividade dos métodos.

A abordagem da pesquisa é quantitativa do tipo descritiva, o levantamento dos dados foi feito através de levantamento bibliográfico, análise documental fornecida pela Secretaria Municipal da Fazenda, bem como entrevistas não estruturadas com servidores da Diretoria de Dívida Ativa e Execução Fiscal.

2 DESENVOLVIMENTO

Atualmente, a cobrança no Município de Erechim é realizada através das 3 (três) diferentes formas possíveis: administrativamente, via protesto extrajudicial e via execução fiscal.

O método administrativo é a forma amigável, por meio da qual a Secretaria da Fazenda oferece opções de descontos em juros e multas de mora a depender da quantidade de parcelas do acordo. O serviço é oferecido ao contribuinte que comparecer à Secretaria procurando o acordo e também disponibilizado via serviços online no site da Prefeitura. A previsão legal dessa forma de cobrança encontra-se no Código Tributário Municipal - Lei Municipal 4.856/2010 - referente ao parcelamento normal. Também existe o Programa de Mediação Tributária, Lei 7.388/2023, que possibilita a negociação de débitos vencidos há mais de 2 (dois) anos com condições diferenciadas, permitindo o desconto de 100% do juro e da multa, bem como o descontos no crédito principal, a depender do enquadramento do contribuinte nos quesitos da Lei. Em anos anteriores também havia o programa REFAZ, no entanto, não vem sendo utilizado atualmente.

Já a cobrança via protesto extrajudicial consiste no envio, por parte da Secretaria da Fazenda, dos títulos executivos (CDAs) ao cartório de registros especiais, o qual faz a intimação do devedor para pagamento e caso não localize o devedor é publicado edital, após isso, caso o devedor não realize o pagamento no prazo fixado o protesto se efetiva. Com isso, o nome da pessoa física ou jurídica sofre alguns impactos na vida financeira, visto que se trata de uma anotação negativa nos histórico de crédito do devedor, impossibilita o acesso ao crédito, reprovação de compras a prazo, pontuação negativa em cadastro de score, etc. Após a efetivação do protesto, ainda é possível realizar o acerto amigável na

Secretaria da Fazenda, no entanto, permanecem as custas junto ao cartório de protesto.

Por fim, a execução fiscal nada mais é do que a cobrança judicial da dívida. Também é realizada mediante confecção do título executivo (CDA), que é encaminhado à Procuradoria do Município para ajuizamento da demanda. Trata-se de medida extrema, quando todas as demais medidas de cobrança falharem. Nesse caso, após verificada a procedência em âmbito judicial, pode haver o bloqueio de valores em conta, a penhora de veículos, perda de imóveis, entre outras consequências, de modo a possibilitar que a obrigação seja satisfeita.

Através da análise documental e entrevistas foram levantados os seguintes dados.

Posição da dívida ativa por ano. Trata-se de quantitativo total, em 31 de dezembro de cada ano, do valor que encontrava-se inscrito em dívida.

Tabela 1 – Dívida ativa total

Ano	Valor
2020	<i>R\$ 86.383.624,15</i>
2021	<i>R\$ 86.068.386,62</i>
2022	<i>R\$ 98.634.211,80</i>
2023	<i>R\$ 106.172.747,64</i>

Fonte: Portal da Transparência Erechim (2024).

Nota-se um crescimento ao longo dos anos, no entanto, considerando que a arrecadação dos últimos anos também tem aumentado, é compreensível que a inadimplência siga um caminho semelhante.

Percebe-se que o montante é considerável, especialmente se comparar os valores ao orçamento do município previsto para o ano de 2024, que gira em torno de 500 milhões de reais, ou seja, os valores inscritos em dívida atualmente representam cerca de um quinto da arrecadação anual. Ou ainda, representa cerca de 50% da arrecadação própria de 2023, que girou por volta de 200 milhões de reais. Diante disso, nota-se a importância da adoção de medidas eficazes para recuperação desses créditos.

Sabe-se que parte desse valor encontra-se prescrito, mas infelizmente, devido às diversas hipóteses de interrupção da prescrição do crédito tributário previstas na legislação, o sistema de gestão não é capaz de retornar automaticamente quanto e quais desses débitos prescreveram e quais não. Essa conferência depende da análise humana caso a caso.

Em relação à cobrança administrativa, foram levantadas informações sobre a quantidade de parcelamentos realizados, valores totais negociados por ano, e valores pagos referente a cada ano, conforme segue.

Tabela 1 – Parcelamentos administrativos

Ano	Parcelamentos	Valores	Pagos
2020	3.940	12.917.698,75	8.681.415,22
2021	6.502	14.454.038,04	9.424.065,62
2022	9.758	25.272.556,59	13.901.407,31
2023	8.640	18.840.348,46	9.865.361,39
2024 (até agosto)	7.947	15.757.976,40	6.885.008,75

Fonte: Secretaria Municipal da Fazenda (2024).

A explosão no número de parcelamentos realizados a partir de 2021 pode ser explicada pela edição do Decreto 4.918 de 07 de Abril de 2020, que instituiu o parcelamento de ofício no Município de Erechim. Isso porque o Decreto permitiu o parcelamento por parte da Secretaria sem a necessidade de exigir e conferir a documentação dos requerentes. Dessa forma, é possível realizar a consolidação dos débitos de ofício e enviar ao contribuinte para que efetue o pagamento. Caso haja o pagamento da primeira parcela o acordo é efetivado, considerando-se válido para todos os efeitos legais. Caso a primeira parcela não seja paga o sistema reconhece a não entrada dos valores e invalida o parcelamento, tornando sem efeito o acordo. Ou seja, tal regulamento tornou a negociação menos burocrática e mais ágil, explicando assim o aumento no número.

Percebe-se também que os valores pagos representam aproximadamente 50% do total negociado em cada ano, o que pode indicar uma alta taxa de não cumprimento dos acordos. Entretanto, considerando a possibilidade de

parcelamento em até 48 meses, é possível que muitos ainda estejam em dia, e ainda não foram pagos por não estarem vencidos.

Ainda sobre as negociações administrativas, foi apurado número considerável de negociações não efetivadas, ou seja, casos em que o contribuinte realizou o parcelamento, mas não efetivou o pagamento da primeira parcela, tornando-o sem efeito.

Tabela 2 – Parcelamentos não efetivados

Ano	Valor
2020	4
2021	594
2022	1.200
2023	1.222
2024 (até agosto)	1.157

Fonte: Secretaria Municipal da Fazenda (2024).

Outra situação relatada em entrevista como sendo recorrente é a de contribuintes que, ao realizarem o parcelamento, pagam apenas a primeira parcela. Isso efetiva o parcelamento e faz com que fiquem em dia com o Município, permitindo a emissão de certidão positiva com efeito de negativa. Dessa forma, ao conseguir emitir a certidão, deixam de realizar o pagamento das demais parcelas, voltando à inadimplência. Infelizmente, os relatórios não possibilitaram levantar dados sobre essa situação específica para conhecimento do quantitativo exato.

Em relação ao protesto extrajudicial, foram gerados relatórios diretamente no sistema utilizado para transmissão dos títulos executivos. A seguir é apresentada a eficácia de cobrança, tomando-se por base os envios de 2024:

Tabela 1 – Eficácia dos títulos protestados

2024	Títulos enviados	Pagos (%)	Renegociados (%)
Março	324	13,89%	5,32%
Abril	256	17,97%	6,25%
Maio	457	14,22%	7,44%
Junho	606	11,30%	4,32%

Julho	666	12,90%	6,68%
Agosto	751	17,91%	7,09%

Fonte: Secretaria Municipal da Fazenda (2024).

Ao analisar os percentuais, mostra-se baixa a eficácia do protesto, visto que o percentual recuperado, somando pagos e recuperados, gira em torno de 15% a 25%. Inclusive, o percentual renegociado nem sempre é cumprido integralmente pelo contribuinte. Além disso, tal método gera custos adicionais ao contribuinte, referente às custas cartorárias.

No entanto, mostra-se como método alternativo e mais barato para o contribuinte, comparado ao ajuizamento, se considerados os custos de honorários advocatícios.

Nas entrevistas também foram levantadas dificuldades em relação aos cadastros. Muitos são desatualizados, o que dificulta o contato para fins de notificação e cobrança.

Em relação à cobrança judicial, salienta-se que a gestão dos débitos ajuizados é realizada pela Procuradoria Municipal, órgão distinto da Secretaria da Fazenda, objeto de estudo, por isso não foi possível levantar dados para mensurar sua eficácia.

Por fim, foram coletados, nas demonstrações contábeis, dados sobre os valores totais, por ano, recuperados através dos diferentes métodos de cobrança da dívida ativa, conforme segue:

Tabela 2 – Recebimentos totais da dívida ativa

Ano	Valor
2020	R\$ 12.382.463,58
2021	R\$ 14.547.516,91
2022	R\$ 16.780.883,21
2023	R\$ 18.274.202,00

Fonte: Portal da Transparência Erechim (2024).

Percebe-se que são valores significativos, entretanto, ao comparar os valores recuperados em 2023 com o montante total que encontrava-se inscrito no mesmo

ano, a proporção é de apenas 17,21%. Tal dado demonstra o tamanho do desafio que se impõe à gestão tributária na recuperação desses créditos.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou analisar o funcionamento da cobrança dos créditos inscritos em dívida ativa no Município de Erechim e os diferentes métodos utilizados. Verificou-se que o método mais utilizado atualmente é a cobrança administrativa, seguida do protesto extrajudicial e cobrança por meio de execução fiscal.

Vale ressaltar os aspectos positivos verificados, como a utilização do mesmo sistema entre Procuradoria e Secretaria da Fazenda, a integração entre os sistemas da Prefeitura e do Cartório de Protesto de Títulos, aspectos que facilitam a troca e atualização das informações, tornando o processo de cobrança ágil. Também a edição do Decreto que trata sobre o parcelamento de ofício, que tem dado agilidade e eficiência ao processo de cobrança, permitindo a intensificação das consolidações de débitos. Ainda, a utilização da Lei de Mediação, como alternativa de acerto amigável antes do protesto ou ajuizamento.

Destaca-se também os achados negativos, como a baixa efetividade da utilização do protesto de títulos, o alto grau de inadimplência por parte dos contribuintes, tanto em relação aos valores não pagos e que são inscritos em dívida ativa quanto aos acordos realizados e não cumpridos. O montante crescente de valores inscritos. A dificuldade de manter cadastros atualizados e efeitos disso.

Algumas variáveis devem ser observadas, como o fato de haver possibilidade de reparcelamentos, então muitas vezes o mesmo contribuinte pode parcelar e reparcelar o mesmo crédito mais de uma vez. Isso afeta o número total de acordos realizados, não correspondendo cada parcelamento a uma pessoa diferente.

Finalizando, salienta-se que o estudo teve como limitação o fato das informações terem sido prestadas pelos funcionários, o que pode conter certo grau de subjetividade, tendo em vista a relação pessoal com o tema. Outra limitação importante foi a impossibilidade de mensurar a quantia dos valores inscritos que já encontram-se prescritos, o que dificulta a análise da eficácia dos procedimentos combinados

Foi encontrada certa dificuldade na geração de relatórios pelo sistema utilizado na gestão da dívida ativa, sendo necessária a geração de diferentes

relatórios e comparação para conseguir chegar às informações necessárias, o que dificultou a pesquisa.

Não foi possível coletar informações junto à Procuradoria do Município, responsável pelas execuções fiscais, por isso o estudo de tal método de cobrança não pode ser aprofundado como planejado.

REFERÊNCIAS

Lei 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.

Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.

Lei 9.492, de 10 de setembro de 1997. Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências.

Lei 6.830/1980, de 22 de setembro de 1980. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências

Lei Municipal 4.856, de 22 de dezembro de 2010. Consolida a Legislação Tributária e Institui o Código Tributário Municipal.

Lei Municipal 7.388, de 12 de dezembro de 2023. Institui o Programa de Mediação e Recuperação de Créditos no Município de Erechim e dá outras providências.

Lei Municipal 6.357, de 19 de setembro de 2017. Autoriza o Poder Executivo Municipal a protestar as certidões de dívida ativa correspondentes aos créditos tributários e não-tributários do Município de Erechim.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Portal da Transparência - Município de Erechim. Disponível em: <https://www.erechim.rs.gov.br:8181/sys523/publico/index.xhtml>

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