

Dívida Ativa: Um Estudo no Departamento de Água e Esgotos do Município de Sant'Ana do Livramento/RS

Aluno: Eder Oscar Duarte da Silva

Orientador: Prof. Jeferson Luis Lopes Goularte

Co-orientadora: Prof.^a Mauren Corrêa dos Santos Benites

RESUMO

Este artigo visa analisar as causas do alto índice de dívida ativa do Departamento de Água e Esgotos de Sant'Ana do Livramento (DAE), para tanto, tem como objetivos específicos: identificar as receitas que originaram a composição da dívida ativa; realizar o levantamento dos valores de dívida ativa no período de 2012 a 2016; e verificar os procedimentos realizados nas fases de inscrição e processos de cobrança da dívida ativa. No referencial teórico são apresentados conceitos de receita pública, dívida ativa e as fases do processo de cobrança da dívida ativa. Caracteriza-se como um estudo de caso, de natureza aplicada, descritivo, e com abordagem qualitativa e quantitativa. Os dados foram coletados em documentos e entrevistas semiestruturadas realizadas com cinco servidores do departamento e a Juíza presente nos mutirões de negociação de Dívida. Verificou-se que no período analisado, em média 5,74% das receitas previstas para o exercício não são arrecadadas, ocasionando em sua inscrição como dívida ativa do exercício seguinte; e que todos os valores lançados nas faturas de água, se não pagos dentro do exercício, são inscritos como dívida ativa. Também, foram identificadas como causas do alto índice de Dívida Ativa no DAE: problemas no cadastro de seus usuários, falta de organização no Setor responsável pelas notificações de corte do fornecimento de água, alguns problemas com o controle dos parcelamentos efetuados pelo setor responsável e, por último, os problemas para que seja efetuada a cobrança judicial dos usuários do departamento, o qual está ligado diretamente com o problema do cadastro incompleto.

Palavras-chave: DAE; Receita; Dívida Ativa; Cobrança.

ABSTRACT

This article aims to analyze the causes of the high debt index enables the Department of Water and Sewers of Sant'Ana Sofia (DAE), for both, has as specific objectives: identify the recipes which have led to the composition of the debt active; to perform a survey of the values of active debt in the period from 2012 to 2016; and verifying the procedures performed in phases and procedures for recovery of the debt active. In the theoretical are presented concepts of public revenue, debt is active and the stages of the procedure for recovery of the debt active. It is characterized as a case study of nature applied, descriptive and qualitative and quantitative approach. The data were collected in documents and semi-structured interviews conducted with five servers of the department and the Judge present in the forces of debt negotiation. It was found that in the analyzed period, on average 5.74% of estimated revenue for the financial year are not collected, resulting in their registration as debt activates the following year; and that all values entered on invoices of water, if not paid within the year, are registered as active debt. Also, were identified as causes of high index of Active debt in the DAE: problems in the registration of its users, lack of organization in the sector responsible for notifications of cutting off the supply of water, some problems with the

control of the split made by the sector responsible and, finally, the problems to be made to the judicial collection of users of the department, which is directly linked with the problem of incomplete register.

Keywords: DAE; Recipe; Active Debt; Collection.

1 INTRODUÇÃO

Administração pública é o conjunto de órgãos responsável pela execução de serviços e utilidades que visam atender os interesses de sua população. Tais serviços são executados continuamente, de forma direta ou por delegação, sem liberdade pessoal, e são essenciais para o bem-estar da sociedade (KOHAMA, 2010).

Para prestar serviços à população, os órgãos precisam, primeiramente, organizar-se orçamentariamente, através da elaboração do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública no período correspondente a quatro anos. A LDO estabelece a hierarquia das metas constantes no Plano Plurianual, ou seja, quais devem ser executadas primeiro, as mais importantes para a entidade; esta Lei servirá de orientação para a elaboração da LOA, que é a responsável pela execução de tudo o que foi planejado no PPA e na LDO, visando sempre o bem-estar da sociedade. Na LOA estão discriminadas as receitas e as despesas da entidade para um determinado exercício financeiro.

Para Lima e Castro (2009), receita pública é todo ingresso orçamentário não passível de devolução, com o objetivo de atender às despesas públicas, classificadas em receitas correntes e receitas de capital. Já a despesa pública, na visão de Kohama (2010), é todo gasto fixado na lei orçamentária ou leis especiais, efetuado pela organização para execução de seus serviços, pagamentos ou aumento de seu patrimônio.

Quando as receitas orçamentárias não são arrecadadas no exercício ao qual elas referem-se, são inscritas em dívida ativa. Consoante Kohama (2010), constituem dívida ativa todas as receitas lançadas, porém não cobradas no exercício do seu lançamento. Andrade (2010) deixa claro que a inscrição de um débito em dívida ativa não é uma receita e sim um direito que a organização tem a receber de seu usuário, o pagamento deste valor é o que será reconhecido como receita.

As dívidas ativas fazem parte da realidade das entidades públicas arrecadoras de impostos e taxas, e inflam o patrimônio das mesmas com altos valores de créditos a receber que, em grande parte das vezes, não se concretizam. A ausência da arrecadação, tanto das receitas do exercício quando das dívidas ativas, influencia diretamente na gestão da entidade, pois diminuiu a sua capacidade financeira, refletindo na redução da oferta de serviços à população e de novos investimentos.

Os impactos gerados pela ausência de arrecadação de receitas são muitos, que acabam por ocasionar em acúmulo de dívidas ativas nas entidades. O Departamento de Água e Esgotos de Sant'Ana do Livramento (DAE) enfrenta esse problema, com um alto índice de dívida ativa registrada.

A partir disso, surgiu o seguinte problema de pesquisa: **Quais as causas do alto índice de dívida ativa do Departamento de Água e Esgotos de Sant'Ana do Livramento (DAE)?**

O DAE é uma autarquia municipal de Sant'Ana do Livramento/RS responsável por estudar, projetar e executar, direta ou indiretamente, todos os assuntos relacionados com o abastecimento de água potável e o saneamento básico da cidade. Assim, esse estudo foi realizado considerado o período de 2012 a 2016.

Para responder a esse problema, o presente estudo objetivou analisar as causas do alto índice de dívida ativa do Departamento de Água e Esgotos de Sant'Ana do Livramento (DAE). E, para cumprir com o objetivo geral, foram elaborados os seguintes objetivos específicos: identificar as receitas que originaram a composição da dívida ativa; realizar o levantamento dos valores de dívida ativa no período de 2012 a 2016; verificar os procedimentos realizados nas fases de inscrição e processos de cobrança da dívida ativa.

Este estudo visou identificar as causas do alto índice de dívida ativa no DAE de Santana do Livramento e, a partir dos resultados encontrados, pretende demonstrar, para os gestores e para a população, o quanto a ausência de arrecadação impacta em seu orçamento e na prestação de seus serviços. Pretende também demonstrar quais os motivos para a autarquia apresentar um alto índice de dívida ativa.

Também, espera colaborar com o Departamento, para que a dívida ativa deixe de ser um problema e sim a solução para os eventuais perigos e/ou ameaças financeiras que podem inviabilizar sua própria gestão e colocar em pauta, no futuro, possíveis políticas de privatização, mediante a sugestão de melhorias de processos.

Ainda, justifica-se o tema pela necessidade de divulgá-lo para que mais pesquisas sejam realizadas na área, visando auxiliar as entidades na identificação de problemas e soluções para minimizar esse “mal” que assombra muitas entidades, que é a dívida ativa.

Os próximos tópicos são compostos de Referencial Teórico, o qual é composto dos seguintes itens: Receita Pública, Dívida Ativa e Fases do Processo de Cobrança da Dívida Ativa. Em seguida tem-se a Metodologia, a qual explica o tipo de pesquisa, os métodos utilizados, seus objetivos e os procedimentos utilizados na coleta e análise dos dados. A seguir obtém-se a Análise dos Resultados para cumprir com os objetivos da referida pesquisa. E, por fim, as Considerações finais, onde o autor expõe sua opinião sobre o assunto estudado.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico, elaborado a partir de estudos alicerçados em conceitos de alguns autores da área, bem como legislação e materiais relacionados ao tema, é composto por Receita Pública, Dívida Ativa e Fases do Processo de Cobrança da Dívida Ativa.

2.1 Receita Pública

Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) 7ª edição (Brasil, 2016), a receita é um importante instrumento para o planejamento de qualquer entidade, tanto pública como privada, e representa toda a entrada de recursos na mesma.

Kohama (2010) conceitua que receita pública é todo e qualquer recebimento efetuado pelos órgãos públicos, quer seja através de valores ou qualquer outro bem que o represente. Para o referido autor, a eficácia da arrecadação e o recolhimento da receita dependem muito da eficiência da organização administrativa.

Denomina-se receita pública o conjunto de entrada de valores originários de receitas próprias ou de terceiros que acarretam aumentos ao patrimônio da entidade (ANDRADE, 2010). Já Araújo e Arruda (2009) conceituam receita pública como sendo toda entrada de elementos para o ativo da organização gerados por vendas de materiais, prestação de serviços, aluguéis, juros, ou pela diminuição do passivo sem redução do ativo.

De acordo com o art. 9º da Lei nº 4.320/1964 (Brasil, 1964), receita pública é o valor total que compreende os impostos, as taxas, as contribuições e outras fontes de recursos recolhidos pela entidade, incorporado ao seu patrimônio, que serve para custear suas despesas com atividades e investimentos.

Segundo Kohama (2010), as receitas públicas classificam-se em dois grupos: receita orçamentária, que são as que se unem ao patrimônio da entidade e estão firmadas em lei; e receita extraorçamentária, que são aquelas que não fazem parte do patrimônio da entidade por tratar-se de cauções, fianças, consignações entre outras, que entrarão no ativo da entidade para suprir o seu passivo e posterior devolução; estas não dependem de autorização legislativa.

De forma resumida, o MCASP (Brasil, 2016) classifica as receitas públicas como orçamentárias, quando representam disponibilidades de recursos para a entidade e extraorçamentárias, quando representam apenas entradas compensatórias, ou seja, quando a entidade não pode contar com este recurso para cobrir suas despesas. Andrade (2010) complementa o conceito de receita extraorçamentária ao afirmar que, no recebimento destas receitas, a entidade pública atua apenas como uma depositária de valores que não a pertencem, isto é, não fazem parte de seu orçamento.

Conforme descrito no art. 11, §§ 1º e 2º da Lei 4.320/64 (Brasil, 1964), a receita orçamentária classifica-se em duas categorias econômicas: Receitas Correntes, que são as receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços, de transferências entre outras; e Receitas de Capital que são provenientes das operações de crédito, da conversão, em espécie, de bens e direitos, amortização de empréstimos, transferências de capital, entre outras.

Kohama (2010) detalha todas as fontes de receitas orçamentárias correntes e de capital como seguem:

- quanto às receitas correntes, dividem-se em Receitas Tributárias, que são os impostos, taxas e contribuições de melhoria; Receitas de Contribuições, como as contribuições sociais e econômicas; Receita Patrimonial que se refere às receitas imobiliárias, de valores mobiliários, participações, dividendos e outras receitas patrimoniais; Receita Agropecuária, que é a receita de produção vegetal, animal e derivados; Receita Industrial, que é derivada da indústria extrativa mineral, de transformação e de serviços industriais de unidade pública; Receitas de Serviços, que se referem as receitas comerciais, financeiras, de transportes, de comunicações, de saúde e demais serviços; Transferências Correntes, que são as intergovernamentais e há também outras Receitas Correntes, como as multas e juros de mora, cobranças da dívida ativa, indenizações e restituições e outras receitas diversas; e
- as receitas de capital são classificadas em Operações de Crédito, que são fontes procedentes de recursos financeiros gerados através de operações de crédito internas e externas; as Alienações de Bens, que são receitas geradas através de venda de bens móveis e imóveis do patrimônio da entidade, ou seja, a transformação dos bens patrimoniais em moeda corrente; as Amortizações de Empréstimos, que são o recebimento de valores anteriormente emprestados pela entidade a outras entidades de direito público; as Transferências de Capital, que são outras fontes de recursos recebidos de outras entidades de direito público ou privado, destinados à aquisição de bens para a entidade e existem ainda Outras Receitas de Capital, que são uma classificação genérica para receitas não especificadas na lei.

Lima e Castro (2009) consideram estágios da receita orçamentária cada passo que evidencia o seu comportamento e facilitam o conhecimento e gestão da entrada de recursos na entidade. São estágios da receita:

- Previsão, que é a estimativa de arrecadação da receita, constante na Lei Orçamentária Anual e é fundamental para a previsão das despesas da entidade, a fim de evitar problemas de possuir mais despesas do que receitas;
- Lançamento, que é o procedimento administrativo que serve para verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria

tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, se for o caso, aplicar a penalidade cabível;

- Arrecadação, que é o pagamento das obrigações dos contribuintes, referentes aos serviços prestados pela entidade; e
- Recolhimento, que é a transferência diária dos valores recebidos pela entidade a uma conta específica do Tesouro Público.

Compreende-se que a receita pública é essencial para o funcionamento das entidades, pois se trata de toda entrada de recursos na mesma, servindo para o pagamento de suas despesas e também aumento de seu patrimônio, dependendo de sua classificação. Os valores lançados e não arrecadados até o último dia do exercício financeiro a que pertencem são integrados ao patrimônio da entidade como componente da Dívida Ativa.

2.2 Dívida Ativa

Dívida, conforme Andrade (2010), é a obrigação ou compromisso financeiro efetuado por uma pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, com o objetivo de pagar o que se deve.

Fazem parte da dívida ativa todos os créditos tributários e não tributários, não recebidos no prazo definido em lei ou em decisão determinada por processo, registrado pelo órgão ou entidade competente. É registrada contabilmente no ativo e não deve ser confundida com dívida pública, já que esta representa as obrigações da entidade com terceiros e é registrada contabilmente no passivo (BRASIL, 2016).

Segundo Lima e Castro (2009), dívida ativa ou restos a receber são direitos ou créditos que a organização tem a receber, com prazos estipulados em lei, vencidos e não pagos pelos seus usuários no exercício atual. Instituídas para fins de cobrança judicial, tais receitas são acrescidas de juros e correção monetária no momento de seu recebimento e, quando inscritas em dívida ativa, possuem um alto grau de incerteza de seu recebimento.

Consoante Kohama (2010), fazem parte da dívida ativa os valores referentes a tributos, multas e créditos da Fazenda Pública lançadas, porém não recolhidas até a data de vencimento das mesmas. A receita da dívida ativa abrange os créditos mencionados, somados aos valores referentes à atualização monetária, multa, juros de mora e encargos devidos.

Para Andrade (2010), dívida ativa é todo crédito proveniente da Fazenda Pública, tributários ou não que, quando não quitados no período corrente, devem ser inscritos em livros de registros e lançados em contas específicas, não devendo ser considerados como receita, o seu recebimento sim é que será considerada receita. A dívida ativa é o ativo das entidades públicas, são os créditos que a mesma possui com terceiros.

A Lei nº 4.320/1964, em seu Capítulo II, art. 39, § 1º (Brasil, 1964), ressalta que os créditos de natureza tributária ou não tributária serão escriturados como receita no período em que forem arrecadadas, passado o prazo para o pagamento dos créditos mencionados, os mesmos serão inscritos, na forma da lei, como dívida ativa.

Lima e Castro (2009) argumentam que os valores inscritos em dívida ativa carregam consigo uma grande incerteza a respeito do seu recebimento pela entidade prestadora do serviço, portanto, a mesma deverá prever um grau de incerteza de seu recebimento em sua estimativa de créditos a receber, tudo isso serve para que a entidade tenha uma previsão mais próxima de seus recebimentos futuros.

Kohama (2010) explica que a inscrição da dívida ativa é efetuada em livro especial, numerado, com termos resumidos, contendo essencialmente os seguintes requisitos: nome e endereço do devedor; o valor de sua dívida e a forma de cobrança dos juros de mora, multa e correção monetária da mesma; a origem e natureza do crédito, mencionada de forma

específica, a disposição da lei ou processo administrativo ao qual esteja ligada e também a data da inscrição da mesma. Feita a referida inscrição é emitida uma Certidão da Dívida Ativa, onde é mencionado, além dos dados da dívida, o número do livro e da folha na qual a mesma está inscrita.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000), em seu art. 13, fala sobre a frequência com que o Poder Público trabalhará no que diz respeito às metas de arrecadação, determinando que o Poder Executivo, no prazo de 30 dias após a publicação do orçamento, deverá distribuir as receitas previstas em metas bimestrais de arrecadação, juntando, se necessário, planos para combater a evasão e a sonegação de receitas, a quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa e, a evolução do valor dos créditos tributários sujeitos à cobrança administrativa.

Compreende-se que a dívida ativa é toda receita derivada ou não de tributos, não recebida pela entidade no exercício de seu lançamento, inscrita no ano seguinte como créditos a receber. Esses créditos carregam consigo uma grande incerteza em seu recebimento, sendo assim, as entidades devem levar isto em conta quando forem efetuar o seu lançamento e cobrança.

2.3 Fases do Processo de Cobrança da Dívida Ativa

A Cartilha de Racionalização da Cobrança da Dívida Ativa Municipal elaborada em conjunto pelo Tribunal de Justiça, Tribunal de Contas do Estado, Ministério Público e Ministério Público de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (RS, 2014) explica que justiça não tem preço, mas seu custo não pode ser desconsiderado. O custo da justiça cresce na medida em que aumentam os estoques de processos e a demora na sua tramitação. Com objetivo de enfrentar essa realidade, a Corregedoria-Geral da Justiça Paulista elaborou uma cartilha contendo sugestões aos municípios para aperfeiçoamento dos mecanismos de cobrança das dívidas ativas municipais. Conforme publicação da Corregedoria-Geral da Justiça, “o ajuizamento às pressas, sem maior critério ou somente para evitar a prescrição, faz com que o custo de muitas execuções fiscais municipais seja superior aos respectivos créditos”.

A Cartilha de Racionalização da Cobrança da Dívida Ativa Municipal (RS, 2014) esclarece que, quando há frustração na cobrança do crédito devido pelos contribuintes a uma determinada entidade no prazo definido para o seu pagamento, o mesmo será inscrito em dívida ativa e sua cobrança seguirá as seguintes etapas:

- na primeira etapa, após a inscrição do débito em dívida ativa, são efetuadas as verificações cadastrais do devedor e, se necessário, efetuada a correção das mesmas. São dados cadastrais: o nome do devedor; seu CPF ou CNPJ; quando foi efetuada a última atualização de seu endereço; o valor exato de seu débito e correção monetária de acordo com a lei. Após esta verificação, é emitida a Certidão de Dívida Ativa – CDA;
- a segunda etapa é a tentativa de conciliação extrajudicial, que é um meio rápido de aumentar a arrecadação da entidade e ajuda a diminuir a ideia de que deixar dívidas pendentes não irá acarretar em consequências futuras. Nesta etapa está o parcelamento de dívidas, que ajuda a diminuir a dívida do contribuinte com a entidade, por ser uma forma de facilitar o pagamento da mesma, já que muitas vezes o usuário não tem capacidade de pagar todo valor da dívida em uma só parcela. Para tanto, o contribuinte deve ser informado sobre alguns dados do parcelamento, como: o número máximo de parcelas; o valor mínimo de cada parcela; havendo o não pagamento de um determinado número de parcelas, o referido parcelamento será cancelado e, para efetivação de um novo parcelamento, algumas regras deverão ser

cumpridas. É necessário também que a entidade tenha um rígido controle sobre os parcelamentos efetuados, a fim de evitar inadimplência por parte de seus contribuintes;

Consoante Paes (2014), o parcelamento não é adequado para aumentar as receitas de uma entidade, pois os resultados obtidos em seu artigo mostram que a concessão de parcelamentos reduz a intenção do contribuinte em pagar sua dívida de maneira significativa, aumentando ainda mais o problema quando há programas de refinanciamento de dívidas tributárias, como no caso do Programa de Recuperação Fiscal – REFIS. O autor esclarece que a melhor forma de aumentar a receita de uma entidade seria a atualização e aperfeiçoamento de seus mecanismos de cobrança administrativa e judicial.

- a terceira etapa do processo de cobrança, de acordo com a Cartilha de Racionalização da Cobrança da Dívida Ativa Municipal (RS, 2014), é o protesto extrajudicial da Certidão da Dívida Ativa (CDA), que é uma forma de agilizar o pagamento de dívidas pelos usuários, de diminuir a inadimplência e de contribuir para a redução de processos judiciais, o que resultará na melhoria da prestação jurisdicional e na diminuição dos gastos públicos. Desta forma, as entidades poderão, antes do ajuizamento da execução fiscal, utilizar-se do protesto prévio da CDA, como forma efetiva de cobrança e, para isto, a mesma deve obter a correta identificação e conferência preliminar dos dados do devedor, como já mencionado anteriormente, evitando o risco de notificar quem não é responsável pela dívida;

Azevedo (2015) considera que o protesto da CDA, além de possuir amparo legal, não configura medida descabida e desproporcional, não cabendo falar em violação aos preceitos constitucionais. Ao contrário, é um instrumento muito importante para a recuperação dos créditos fiscais, mesmo os de pequeno valor, com resultados positivos para a entidade, evitando a cobrança judicial dos créditos fiscais e gastos desnecessários para a mesma.

- a quarta etapa do processo de cobrança é a inclusão do nome do devedor em eventual Cadastro Municipal Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal (CADIN) e serviço de proteção de crédito, a qual deve ser efetuada no momento oportuno para que, na forma da lei, a autorização de participação em licitações municipais (ou outra modalidade de contratação com o Poder Público) seja condicionada ao prévio pagamento ou parcelamento da dívida, o que, muitas vezes, pode ser mais eficiente que uma execução fiscal. Outra medida extrajudicial que se sugere é a inserção do nome do devedor em cadastros de órgãos de proteção ao crédito (RS, 2014).

A citada Cartilha (RS, 2014) ainda dá sugestões para procedimentos a serem efetuados antes do ajuizamento de dívidas, a fim de evitar execuções fiscais antieconômicas ou predestinadas ao fracasso ou à suspensão, são elas:

- verificação da ocorrência de fatos que extingam ou impeçam a cobrança da dívida, como: pagamento, prescrição, absolvição, suspensão de exigibilidade ou vícios administrativos, os débitos não exigíveis devem ser cancelados ou, se suspensa a exigibilidade, a cobrança deve ser suspensa. Se em juízo o devedor necessitar de advogado para evidenciar os fatos mencionados, os honorários advocatícios podem, muitas vezes, superar a dívida que o contribuinte possui;
- uma medida essencial para o sucesso na cobrança administrativa ou judicial é a verificação da possibilidade concreta de localização do devedor, que é um dos maiores problemas para a cobrança da dívida ativa tanto administrativa quanto judicial;

- a verificação da possibilidade de reunião das dívidas em uma única execução contra um mesmo devedor pode ser efetuada, sempre que possível, a fim de tornar mais eficaz, tanto em termos de tempo como de valores, a cobrança da dívida ativa; e
- a verificação do valor mínimo previsto em lei para justificar o ajuizamento da dívida.

De acordo com os arts. 4º e 7º da Lei nº 6.830/1980 (Brasil, 1980), a qual dispõe sobre a cobrança judicial da dívida ativa da Fazenda Pública, a execução fiscal poderá ser promovida contra o devedor; o seu avalista; a herança; o patrimônio de uma empresa falida, arruinada ou em fase de liquidação; o responsável pelas dívidas, tributárias ou não, de pessoas físicas ou jurídicas; e os herdeiros a qualquer título. A determinação judicial que deferir o início da ação serve como ordem para citar o executado a, no prazo de 05 (cinco) dias pagar a dívida somada aos juros e multas e encargos constantes na CDA; penhora, em caso de não pagamento da dívida; apreensão; inscrição da penhora ou apreensão; e avaliação dos bens apreendidos ou penhorados.

Os arts. 9º e 10 da referida Lei (Brasil, 1980), evidenciam que o réu poderá, para garantir a execução constante na CDA, depositar o valor em uma instituição oficial de crédito que garanta atualização monetária; oferecer uma fiança bancária ou seguro garantia; nomear os bens que deseja penhorar ou sugerir bens oferecidos por pessoas que venham a intervir a seu favor. Se não for pago o valor da dívida, qualquer bem do executado poderá ser penhorado, exceto os que a lei declara impenhoráveis.

Conforme disposto pelos arts. 15, 16 e 17 da Lei nº 6.830/1980 (Brasil, 1980), o Juiz responsável pela ação poderá deferir ao executado que faça depósito em dinheiro, fiança bancária ou seguro garantia, com o objetivo de evitar a penhora de seus bens, o que deverá ser comprovado no prazo de 30 (trinta) dias. Efetuando isto, a Fazenda Pública será intimada para cancelar o processo.

O art. 40 da citada Lei (Brasil, 1980), esclarece que, se o executado não for localizado ou encontrados seus bens para penhora, a ação será suspensa e, se o mesmo não for encontrado no prazo de 01 (um) ano, os autos serão arquivados por ordem judicial. Mas se o devedor ou seus bens forem encontrados, o processo será desarquivado e a execução continuará.

A cobrança judicial, segundo Reis e Werner (2016) deverá ser efetuada depois de esgotado o prazo para o pagamento amigável, ou seja, quando forem adotadas, sem êxito, todas as providências administrativas visando o recebimento da dívida ativa como: notificar os devedores; adotar formas de facilitar o pagamento da dívida; registrar todas as formas de cobranças efetuadas; e efetuar um controle sobre todos os valores a serem cobrados pela entidade. Mesmo assim, segundo as autoras, deve ser verificado se a cobrança judicial vale a pena para a entidade em termos de custas para a mesma.

Levando em consideração o exposto, percebe-se que o procedimento de cobrança dos créditos municipais que a entidade tem a receber de seus usuários depende muito de sua eficiência administrativa, pois é necessário evitar erros na inscrição desses créditos e facilitar a arrecadação dos mesmos. Cobrar judicialmente deve ser a última ação a ser efetuada pela entidade, quando a cobrança administrativa ou extrajudicial não for possível e, mesmo assim, avaliando o seu custo-benefício.

É muito importante que os servidores encarregados da cobrança tenham conhecimento mínimo sobre a contagem do prazo prescricional do crédito tributário, do procedimento de inscrição em dívida ativa e da emissão da Certidão de Dívida Ativa - CDA, bem como, da necessidade de contar com um cadastro atualizado, o que, de forma significativa, influenciará na arrecadação da entidade.

3 METODOLOGIA

Nesta seção é informado o tipo de pesquisa quanto a sua natureza, métodos utilizados, objetivos e os procedimentos para a coleta e análise dos dados. Metodologia, conforme Richardson (2012) são os recursos e normas utilizadas por determinado método; sendo que método científico é o caminho para alcançar um objetivo e a metodologia são as regras estipuladas para o referido método.

Esta pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso, de natureza aplicada, descritivo, e com abordagem qualitativa e quantitativa. Segundo Gil (2012), estudo de caso é um estudo aprofundado de um ou mais objetos, permitindo o conhecimento abrangente, tendo como principal objetivo explicar os fatores causadores de determinado fenômeno.

O estudo foi desenvolvido no Departamento de Água e Esgotos de Sant'Ana do Livramento/RS (DAE), autarquia responsável pelo abastecimento de água e tratamento de esgotos do município localizado na região da Fronteira Oeste do estado do Rio Grande do Sul e possui uma população de aproximadamente 82.631 habitantes (IBGE, 2017).

O Departamento de Água e Esgotos (DAE) foi criado pelo Decreto-Lei nº 23/1969 e é responsável por tratar, operar, manter, conservar e explorar, direta e exclusivamente, os sistemas de água potável e também pelo tratamento de esgotos sanitários, assim como os de fossas sépticas e banheiros químicos móveis, em todo o Município de Sant'Ana do Livramento.

O referido Departamento é responsável por lançar, fiscalizar e arrecadar as taxas dos usuários desses serviços, e tem como missão prestar um serviço de qualidade aos seus usuários, buscando a melhoria do saneamento básico da cidade, conscientizando a população que sua arrecadação reverte-se em obras para a melhoria da saúde pública, sempre preservando o meio ambiente.

A pesquisa aplicada, para Gil (2010), tem como foco a aquisição de conhecimentos com vistas à aplicação em uma determinada situação, com a finalidade de solucionar problemas na esfera em que os pesquisadores vivem. Por este motivo, esta pesquisa possui natureza aplicada, porque foram coletadas informações relacionadas à dívida ativa da referida Autarquia com a finalidade de solucionar as causas de sua evolução nos últimos anos (2012-2016).

Para descrever as causas da evolução da dívida ativa foi utilizada a pesquisa descritiva que, para Diehl e Tatim (2004), tem como objetivo descrever as características de um grupo, fenômeno, ou estabelecer ligações entre fatores. Uma de suas principais características, segundo os autores, é a padronização da coleta de dados. E Triviños (2008) ressalta que o seu objetivo é descrever os fatos e fenômenos de determinada realidade com precisão.

Na visão de Diehl e Tatim (2004), a pesquisa qualitativa descreve a complexidade de certo problema e a influência de alguns fatores. E, consoante Richardson (2012), ela busca compreender detalhadamente os significados e as características apresentadas pelos entrevistados. Já a pesquisa quantitativa é caracterizada pelo uso da quantificação dos resultados obtidos na coleta de informações e sua utilização em meios estatísticos, tais como: porcentagem, média, desvio-padrão, entre outras (RICHARDSON, 2012).

Para a realização da referida pesquisa foram utilizados dois instrumentos para a coleta de dados: a pesquisa documental e um levantamento. A pesquisa documental, de acordo com Gil (2012), tem semelhança com a pesquisa bibliográfica, no entanto, difere desta, em relação a suas fontes, pois, enquanto na bibliográfica são utilizados vários autores, a documental se serve de material produzido nos locais onde está sendo desenvolvida a pesquisa, ou seja, a pesquisa documental é a coleta de dados em fontes primárias, como documentos escritos ou não, pertencentes a arquivos públicos. Os dados foram coletados

através de relatórios extraídos do sistema tributário do DAE referentes ao período analisado, verificando quais receitas compõem a dívida ativa, os valores inscritos e a sua variação.

Já o levantamento ocorreu por meio de entrevistas com roteiro semiestruturado com vistas a descrever as fases de inscrição e processos de cobrança de dívida ativa, com base na Cartilha de Racionalização da Cobrança da Dívida Ativa Municipal. Para isto, foi entrevistado um servidor de cada um dos seguintes setores: Setor de Contas e Cadastro, Setor de Corte, Subseção de Dívida Ativa, Procuradoria Jurídica e Contabilidade, também foi entrevistada a Juíza da 1ª e 2ª Vara desta Comarca, que participa dos mutirões para negociação de débitos junto a Autarquia, sendo identificados como S1, S2, S3, S4, S5 e S6 respectivamente.

Para analisar as respostas dos entrevistados foi realizado o confronto entre os dados colhidos nos documentos do DAE e as respostas dos entrevistados, e entre essas o aporte teórico, por intermédio da análise interpretativa que, de acordo com Severino (2007) é a conclusão que se chega analisando o que foi proferido nas entrevistas e os conceitos obtidos pelos textos analisados, interpretando-os e dando sua própria opinião ao confrontá-los. Neste tipo de análise é onde o autor adota uma posição pessoal fundamentada em relação ao conteúdo estudado, baseando-se em argumentos pertinentes, lógicos e convincentes, gerando um resumo crítico sobre o assunto.

Os dados foram coletados através de relatórios extraídos do sistema tributário do DAE referentes ao período analisado, verificando quais receitas compõem a dívida ativa, os valores inscritos e a sua variação. Os referidos dados foram tabulados e analisados mediante a utilização de porcentagens e os resultados foram apresentados em tabelas e gráficos.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Para auxiliar na análise dos dados foram utilizadas tabelas, havendo também o confronto entre a legislação vigente e a sua utilização na prática, desde o cadastro dos usuários do Departamento de Água e Esgotos – DAE, tendo como base dados retirados do sistema de informática utilizado no Departamento, o ERP (Enterprise Resource Planning) da empresa Thema.

Os dados referentes às receitas que compõem a Dívida Ativa e sua variação e os valores da Dívida Ativa do período de 2012 a 2016 foram retirados de relatórios fornecidos pelo Setor de Contabilidade e também pela Subseção de Dívida Ativa do referido Departamento.

4.1 Análise das receitas que compõem a Dívida Ativa

Nesta seção, são listadas todas as receitas que compõem a Dívida ativa do Departamento de Água e Esgotos – DAE. Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) 7ª edição (Brasil, 2016), as receitas são os recursos financeiros que ingressam na instituição durante o exercício e que aumentam o seu saldo financeiro, são fontes de recursos utilizadas para atender às necessidades públicas e demandas da sociedade.

Na visão de Andrade (2010), a inscrição de um débito em dívida ativa não é uma receita e sim um direito que a organização tem a receber de seu usuário, somente será reconhecido como receita quando o mesmo for pago.

Na Tabela 1 são apresentadas todas as receitas que compõem a Dívida Ativa do DAE, as quais, de acordo com a Lei nº 4.320/1964 classificam-se como receitas tributárias.

Tabela 1 - Receitas que compõem a Dívida Ativa do DAE – Receitas Tributárias

Cód. da Receita	Nome da Receita	Cód. da Receita	Nome da Receita
319	Administração	401	Outras Receitas Diversas
330	Aferição de Hidrômetro	431	Parc. DA
205	Aluguel de Hidrômetro	305	Parcelamento Exercício Corrente
325	Boletim Orçamentário	363	Prova Final
203	Correção Monetária	430	Receita Dívida Ativa Corrigida
113	Desobstrução de Caixa de Inspeção	400	Receitas Diversas
421	Devolução ao Usuário	321	Religação de Ramal
364	Esgotamento de Fossa	109	Requerimento e Petição
306	Exercício Corrente	110	Requerimento de Qualquer Natureza
419	Indenização ao Patrimônio Público	324	Substituição do Ramal de Água
420	Indenizações ou Restituições	106	Taxa de Abertura de Vala Rua Pavimentada
206	Juros	101	Taxa de Água
512	Km Rodado	459	Taxa de Conservação de Hidrômetro
335	Ligação de Água	303	Taxa de Esgoto
361	Ligação de Esgoto	105	Taxa de Expediente
365	Limpeza de Filtro	102	Taxa de Fiscalização
320	Mão de Obra	302	Taxa de Excedente de Água
450	Materiais Diversos	415	Taxa por Emissão de Conta
412	Multa	111	Transação e Averbação de Imóvel
411	Multa por Infração	451	Venda Eventual de Água

Fonte: Adaptado pelo autor a partir do Relatório da Dívida Ativa por Tributo, fornecido pelo Setor de Contabilidade do DAE

Nas entrevistas efetuadas no Departamento, muitos entrevistados disseram, de forma resumida, que as receitas que compõem a Dívida Ativa do DAE são todos os itens que constam nas contas. O entrevistado S3 mencionou que: “[...] após a virada do ano são inscritos todos os itens que são compostos nas contas, independentemente do tipo de receita, mas sempre é a cobrança que faz parte das contas do ano corrente”. E o entrevistado S5 explicou quanto aos tipos de receita que compõem a Dívida Ativa que: “[...] São todos os créditos tributários (sem juros e multa)”.

Com base no exposto pela maioria dos entrevistados e analisando a Tabela 1, constata-se que fazem parte da Dívida Ativa todos os itens que compõem as contas, pois todas essas receitas, quando não pagas à vista em abertura de Processos ou Ordens de Serviço, são lançadas nas contas de água, as quais, se não pagas no exercício corrente, são inscritas em Dívida Ativa.

4.2 Análise da Dívida Ativa no período de 2012 a 2016

Neste tópico é analisada a evolução da Dívida Ativa inscrita no período estudado e também sua variação mensal. A Tabela 2 apresenta os valores da receita prevista, da Dívida Ativa e o percentual, extraídos de relatórios fornecidos pelo Setor de Contabilidade do Departamento de Água e Esgotos – DAE referentes ao período de 2012 a 2016:

Tabela 2 - Valores inscritos em Dívida Ativa no período de 2012 a 2016

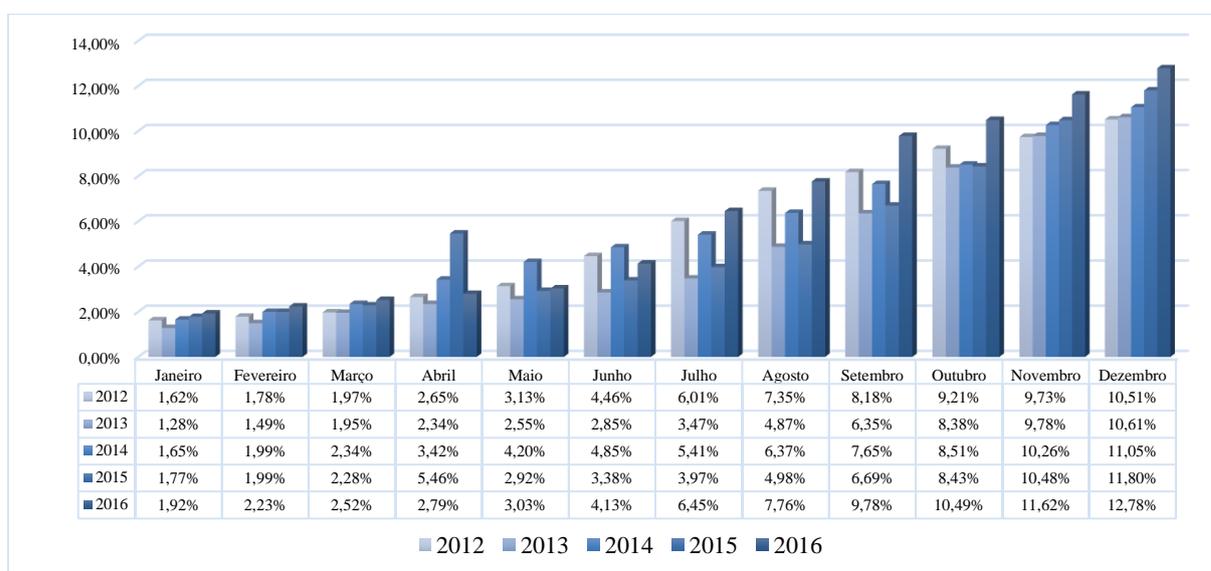
Ano de referência	Receita lançada	Receita arrecadada	Valor inscrito em Dívida Ativa	Percentual de Dívida Ativa
2012	R\$ 16.343.209,14	R\$ 15.502.968,06	R\$ 840.241,08	5,14%
2013	R\$ 18.046.190,97	R\$ 17.152.850,81	R\$ 893.340,16	4,95%
2014	R\$ 19.603.126,39	R\$ 18.522.750,80	R\$ 1.080.375,59	5,51%
2015	R\$ 20.851.662,36	R\$ 19.531.157,71	R\$ 1.320.504,65	6,33%
2016	R\$ 22.081.723,38	R\$ 20.588.739,10	R\$ 1.492.984,28	6,76%
Soma dos 5 anos	R\$ 96.925.912,24	R\$ 91.298.466,48	R\$ 5.627.445,76	28,70%
Média nos 5 anos	R\$ 19.385.182,45	R\$ 18.259.693,30	R\$ 1.125.489,15	5,74%

Fonte: Adaptada pelo autor a partir do Relatório da Evolução de Receita lançada por Vencimento fornecido pelo Setor de Contabilidade do DAE

Na Tabela 2 são constatadas as limitações na arrecadação das receitas do exercício no DAE, o que deve ser imediatamente resolvido, pois, os valores inscritos em Dívida Ativa representaram em média 5,74% das receitas previstas no período de 2012 à 2016, totalizando ao seu final R\$ 5.627.445,76. Somado a outros anos o valor da dívida é muito maior. Também é verificado na referida tabela que os valores inscritos em Dívida Ativa foram, a partir do ano de 2013, aumentando, sem haver nenhuma diminuição em seu percentual. Até o final do ano de 2016 o valor acumulado de Dívida Ativa no Departamento era de R\$ 32.677.609,74.

Logo a seguir, é apresentado um gráfico com o percentual de inadimplência mensal do período estudado referente a dívida do exercício:

Figura 1 — Porcentagem de inadimplência mensal no período de 2012 a 2016



Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Relatório da Evolução de Receita lançada por Vencimento

A Figura 1 demonstra que a inadimplência no pagamento das dívidas do exercício vai aumentando gradativamente a cada mês. Somente no ano de 2015 há uma diminuição a contar do mês de maio, mas logo após aumenta novamente. O referido percentual também vai

aumentando a cada ano se compararmos os meses de novembro e dezembro. É observado também uma grande diferença no percentual de inadimplência no início de cada ano comparado ao seu final. Fato este confirmado por todos os entrevistados, destacando o relato do entrevistado S3, o qual afirma que:

[...] o nível de inadimplência é maior nos últimos meses de cada ano, visto que, como a notificação de corte, após a dívida ser transformada em dívida ativa, perde o valor, então não se pode mais cortar a água, desta forma o corte não acontece e automaticamente se transforma em dívida ativa.

E o mencionado pelo entrevistado S1: "Com a virada do ano, as referidas contas viram Dívida Ativa e, no final do ano, o DAE recém está notificando por contas do início ou metade do mesmo".

Diante dos dados apresentados na Figura 1 e das respostas dos entrevistados, há uma maior inadimplência, quanto ao pagamento das dívidas do exercício, no seu final, fato que leva a inscrição das mesmas no exercício seguinte em Dívida Ativa, aumentando, dessa forma, o seu montante.

4.3. Análise dos procedimentos na inscrição e cobrança da Dívida Ativa

Para realizar a cobrança administrativa da dívida do exercício, com o objetivo de evitar a sua inscrição em Dívida Ativa, o procedimento mais utilizado no Departamento de Água e Esgotos é a Notificação de Corte, que é realizada pelo Setor de Corte. Caso o contribuinte não efetue o pagamento da dívida que consta na notificação, há o corte do fornecimento de água, o que é confirmado pelo entrevistado S2: “[...] Notificação de Corte e corte do fornecimento de água em caso de não cumprimento da mesma”.

Porém, esse sistema de Notificação de Corte não está atuando de forma muito eficiente, conforme relato pelo entrevistado S3:

[...] há uma discussão bastante grande entre a Direção onde se trabalha para que o Setor de Corte trabalhe de forma mais organizada e que consiga fazer as notificações de dívida corrente para que assim seja diminuída a inadimplência e desta forma diminua a inscrição de dívida ativa.

Diante do exposto pelo entrevistado S3, a desorganização existente no Setor de Corte do Departamento acarreta em um problema na cobrança administrativa. E para o entrevistado S2: “É necessária ampliação na quantidade de notificações de corte e mais rigidez no cumprimento das mesmas”.

Com base nas informações coletadas com os entrevistados e documentos disponibilizados pelo Setor de Corte, como Notificações de Corte, entre outros, constata-se que há uma limitação neste Setor do Departamento de Água e Esgotos na efetivação de suas notificações, sendo esta outra possível causa do alto índice de inadimplência de dívidas do exercício, pois, o referido Setor começa a notificar somente após o não pagamento de, aproximadamente, 3 ou 4 contas de água e ainda trabalha utilizando o sistema de rotas, então, enquanto estão notificando a Rota nº 01, as outras já possuem algumas contas em atraso, que vão se acumulando e, quando chega na última rota, a primeira já possui várias contas acumuladas, acarretando em um grande acúmulo de dívida, sendo inscrito em Dívida Ativa na

virada do exercício. Este procedimento é confirmado pela Lei nº 4.320/1964, em seu Capítulo II, art. 39, § 1º (Brasil, 1964), que diz que em caso de não pagamento dos créditos, no período em que foram lançados, os mesmos são inscritos em dívida ativa e seguem para os procedimentos de cobrança.

Segundo a Cartilha de Racionalização da Cobrança da Dívida Ativa Municipal (RS, 2014), todos os usuários do Departamento de Água e Esgotos – DAE devem estar devidamente cadastrados para fins de ajuizamento das dívidas, porém não é o que ocorre, conforme afirmado pelos entrevistados S3 e S6:

[...] o nosso cadastro é extremamente incompleto, trabalhamos com cadastros onde muitas vezes consta somente o nome do usuário, faltando RG, CPF e os dados que são essenciais para cobrança da dívida ativa. O DAE, agora está entrando em um processo para tentar conscientizar o Setor de Contas e Cadastro da importância da atualização cadastral e de manter os dados, o que é muito difícil, visto que o Setor de Contas e Cadastro tem muita dificuldade de entender isso, onde eles entendem que, como a Procuradoria Jurídica só precisa do CPF, é só o CPF que eles completam no sistema, não precisando dos demais dados. (ENTREVISTADO S3).

[...] uma das maiores dificuldades que ainda encontramos no DAE é o ajuizamento da execução sem o número do CPF do devedor, porque o Código Tributário Nacional não exige que na Certidão de Dívida Ativa – CDA conste o número do CPF e isto é pacífico na jurisprudência, ocorre que, na prática, nós, enquanto magistrados, encontramos uma dificuldade enorme e a própria Autarquia corre um risco muito grande de ajuizar uma execução fiscal sem que tenha o número do CPF do usuário, pois, com o CPF é possível identificar corretamente o usuário, e sem o CPF, é possível que seja direcionada uma demanda contra uma pessoa que não seja a real devedora. [...] (ENTREVISTADO S6).

Os entrevistados ainda informam que este problema está sendo resolvido atualmente com a realização de um mutirão para recadastramento de usuários, conforme o entrevistado S4: “Com o novo recadastramento, a atualização está sendo implantada diariamente, porém o mesmo demanda tempo e ainda possui muitos cadastros desatualizados pelo motivo de o referido recadastramento estar sendo realizado recentemente”.

Pelas informações fornecidas pelos entrevistados, verificou-se que uma das causas do problema é o cadastramento incompleto de seus usuários, e que o referido sistema permite que o mesmo seja efetuado corretamente, de forma mais completa, incluindo não somente o nome dos usuários, e sim o nº de seu RG, CPF, endereço, telefone, entre outros dados que permitem uma forma mais efetiva de localizar o contribuinte e posterior cobrança.

Quanto aos procedimentos para inscrição e cobrança judicial da Dívida Ativa, esses são esclarecidos pelo entrevistado S6:

[...]Primeiramente deve ser efetuada a emissão de uma CDA, vai certificar que essa dívida será cobrada e, com base nessa CDA, o DAE tem o direito de executar esse crédito, então, isso é um critério para execução, deve ajuizar uma ação que terá como base um serviço prestado que não foi pago, que teve todo o procedimento administrativo anterior para o lançamento desse crédito e a expedição da Dívida Ativa. Ajuizada essa execução, esse processo terá um procedimento, e, no trâmite do processo, após a pessoa ter sido citada, ter ciência do processo, e se essa pessoa não paga aquela dívida, o DAE pode indicar bens para a penhora, e aí, quando ele indica, se o devedor tem algum imóvel, esse imóvel será penhorado e será efetuado um registro de penhora, aí é que será efetuado o registro no imóvel [...]. Tendo isso em

vista, podemos dizer que a dívida não é inscrita no imóvel, não é inscrita na matrícula do imóvel, o imóvel pode servir como uma garantia para o pagamento daquele crédito. [...] Quando estamos falando uma dívida de água, de prestação de serviço, a responsabilidade é da pessoa, se chama *intuitu personae*, é o entendimento legal [...].

O entrevistado S3 também esclarece sobre os trâmites da dívida ativa:

Os passos para cobrança da dívida ativa são [...] a inscrição em dívida ativa na virada do ano, depois a gente faz o levantamento da dívida ativa através de relatórios de dívida e começamos a fazer a verificação no sistema para fazer a cobrança emitindo as CDA's, que são as Certidões de Dívida Ativa para encaminhar à procuradoria Jurídica para que seja efetuado o ajuizamento depois, e, quanto ao percentual de ajuizamento é com a Procuradoria Jurídica.

De acordo com a Cartilha de Racionalização da Cobrança da Dívida Ativa Municipal (RS, 2014), a quarta etapa do processo de cobrança é a inclusão do nome do devedor em serviços de proteção de crédito, o que, muitas vezes, pode ser mais eficiente que uma execução fiscal. Outra medida extrajudicial que se sugere é a inserção do nome do devedor em cadastros de órgãos de proteção ao crédito.

Este é outro problema que o Departamento enfrenta para cobrança administrativa, já que o mesmo não possui o mecanismo de inclusão de inadimplentes no Cadastro especificado na Cartilha nem em órgãos de proteção ao crédito, conforme o exposto pelo entrevistado S3:

O DAE não possui cadastro de inadimplentes específico em órgãos de controle de crédito, é desconhecido por mim se existe algum caso de utilização desses mecanismos de cobrança, até porque a gente, trabalhando com a forma de cobrança que existe hoje, que não é Tarifa, e sim Taxa de Água, isso fica impossibilitado.

Segundo informações de outros entrevistados, o Departamento pretende implantar esta medida de cadastro de inadimplentes em órgãos de proteção ao crédito, o entrevistado S4 mencionou o seguinte: “o Departamento está implementando a inscrição de inadimplentes no SPC e Título de Protesto no Cartório”. Para complementar o exposto, o entrevistado S5 acrescentou que: “pretendem implantar esta medida após vincular a dívida ao CPF do usuário”.

Uma das formas de facilitar a cobrança da Dívida Ativa no Departamento de Água e Esgotos – DAE é pelo seu parcelamento, conforme o exposto na segunda etapa mencionada na Cartilha de Racionalização da Cobrança da Dívida Ativa Municipal (RS, 2014), que trata da tentativa de conciliação extrajudicial, que é um meio rápido de aumentar a arrecadação da entidade. Nesta etapa está o parcelamento de dívidas, que ajuda a diminuir a dívida do contribuinte com a entidade, por ser uma forma de facilitar o seu pagamento, já que muitas vezes o usuário não tem capacidade de pagar todo valor da dívida em uma só parcela.

Nesta etapa também podem-se incluir os mutirões, conforme descrito pelo entrevistado S6:

Nos mutirões para negociação de dívida os benefícios são muitos, não só no âmbito para o Poder Judiciário, mas também para a parte executada e também para o credor,

porque, no momento que se propõe ao devedor uma negociação da dívida com a realização desses mutirões, estamos possibilitando, estamos levando ao contribuinte melhores condições de pagamento, porque quando uma dívida é executada, é porque o devedor encontrou dificuldades para o pagamento daquele débito, e quando nós realizamos um mutirão, estamos nos dispendo de esclarecer ao devedor formas facilitadas de pagamento. Então, no momento em que tu leva essa facilidade ao devedor, evidente que poderás ter um retorno da satisfação do crédito. [...]

O entrevistado S3 esclarece sobre os valores e prazos dos parcelamentos:

O valor da parcela é calculado em URM's, hoje, o valor mínimo da parcela é de R\$ 30,00, o que há mais de 10 anos não havia sendo corrigido então no ano passado e início deste ano a gente fez um estudo no que daria em URM's e dá aproximadamente R\$ 29 e alguns centavos, então arredondamos para R\$ 30,00 e o nº máximo de parcelas é 60, que fecha em 05 anos. As exigências é que as contas do ano estejam em dia e comprovação de vínculo com o imóvel.

O entrevistado S3 ainda explica o que segue quanto ao cumprimento dos parcelamentos e o controle mencionado na Cartilha:

Alguns são cumpridos até o final, desde que a gente passou a prestar uma maior atenção quanto a cláusula 3ª do contrato de parcelamento, que é a cláusula de cancelamento dos parcelamentos e começou a cumprir com isto, o que antes não ocorria, então as pessoas começaram a cumprir os parcelamentos até o final. O cancelamento não é automático, embora que tenha sido feito o acerto no momento da contratação do Sistema que constasse nas cláusulas que deveria ser automático, isto nunca entrou em vigor, então o cancelamento é efetuado com o controle de servidores do Setor, onde a gente tenta fazer, dentre todas as outras coisas o acompanhamento e cancelando sempre que a gente vê que está atrasado. No momento do cancelamento, as parcelas que não foram pagas retornam para dívida ativa.

O entrevistado S1 completa informando que “[...] O critério para cancelamento dos parcelamentos é 90 dias de atraso no pagamento de alguma parcela. O controle é realizado por funcionários, e, em caso de não pagamento, são reinscritos em Dívida Ativa”.

O entrevistado S3 ainda esclarece que: “A gente tenta, através das notificações de dívida, da cobrança administrativa, chamar as pessoas para fazer um acerto e dar a opção de um pagamento que temos previsto em Lei que é a do pagamento à vista ou por ano com desconto de juro e multa ou o parcelamento antes da dívida ser ajuizada”.

Visando o exposto na Cartilha e também pelos entrevistados, é percebido que há um bom entendimento sobre os procedimentos para efetivação de parcelamentos e cancelamento dos mesmos em caso de não cumprimento.

Quanto a prescrição da Dívida Ativa, ela é conceituada pelo entrevistado S6 como segue:

[...] a Lei disponibiliza um prazo para que o credor cobre este débito, até por uma questão de segurança jurídica, não pode ficar uma dívida a vida toda e o credor com

o direito de cobrá-la, então a Lei concede um prazo para que a essa dívida seja cobrada [...].

Todos os entrevistados informaram que o prazo para prescrição da Dívida Ativa é de 10 anos, sem ter ocorrido ajuizamentos nem parcelamentos, os quais interrompem o prazo. O entrevistado S4 relata que: “a extinção de execuções frustradas é dada somente pelo Judiciário”.

Quanto aos procedimentos para prescrição, o entrevistado S3 informou que:

Possui os dois casos, a gente possui uma lei que nos dá o direito, como servidores da Autarquia, no momento que vemos que uma dívida está prescrita a gente pode entrar com uma solicitação interna, ou no caso de a gente não ter chegado num endereço em questão e a pessoa vem aqui e pergunta se a dívida está prescrita ela também pode entrar com requerimento. Ainda existe os casos em questão de dívida que a pessoa quer recorrer e solicitar a prescrição e a dívida já está ajuizada, então ela vai se dirigir ao fórum e dentro do processo judicial de cobrança ela solicita a prescrição que daí vai para a apreciação do juiz. Quanto aos documentos é com o Setor de Atendimento. Lei municipal nº 4393/2002 e art. 14 da Lei complementar 101/2000; art. 205 do Código civil (prazo prescricional). Cláusula 3ª do parcelamento.

Ainda quanto à prescrição de Dívida ativa, o entrevistado S5 diz o seguinte: “a prescrição é efetuada por requerimento e quando o valor é pequeno, o próprio DAE executa a prescrição”.

Tendo em vista todo o mencionado pelos entrevistados, os usuários ao perceberem que o corte do fornecimento de água não é efetuado por contas de anos anteriores, se preocupam mais em pagar as contas iniciais do ano, deixando as contas a partir da metade do mesmo em aberto, para que sejam inscritas em Dívida Ativa, não gerando o corte e podendo ser parceladas, problema este já confirmado nos dados da Figura 1.

De acordo com os documentos analisados, entrevistas realizadas com servidores do DAE e também com a juíza presente nos mutirões que o Departamento promove, foram identificadas as seguintes causas do alto índice de Dívida Ativa no DAE: problemas no cadastro de seus usuários, falta de organização no Setor responsável pelas notificações de corte do fornecimento de água, alguns problemas com o controle dos parcelamentos efetuados pelo Setor responsável e, por último, os problemas para que seja efetuada a cobrança judicial dos usuários do Departamento, o qual está ligado diretamente com o problema do cadastro incompleto.

As análises apresentadas permitiram cumprir com os objetivos desta pesquisa e, a seguir, são apresentadas as considerações finais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo que tinha como problema de pesquisa descobrir as causas do alto índice de dívida ativa do Departamento de Água e Esgotos de Sant’Ana do Livramento (DAE), atingiu todos seus objetivos, tanto o geral como os específicos, pelas análises documentais e também pelas respostas dos entrevistados. Foram verificadas as receitas que compõem a Dívida ativa do Departamento e a variação de seus valores no período estudado através de análises de relatórios fornecidos pelo Setor de Contabilidade. Foi constatado que as principais causas do alto índice de Dívida Ativa do Departamento começam com o cadastro

incompleto de seus usuários, fato este identificado em cadastros extraídos do sistema utilizado no Departamento e relatos dos entrevistados.

Foram constatadas a falta de controle e desorganização por parte dos setores envolvidos desde o cadastro dos usuários no sistema utilizado no Departamento, até o Setor de Corte, que é responsável pelas notificações de corte e corte do fornecimento de água. Também foi verificado que o nível de inadimplência das dívidas do exercício é bem maior nos últimos meses do ano, o que acarreta em um aumento expressivo no valor da Dívida Ativa inscrita a cada início de ano.

Outro problema é na emissão das Certidões de Dívida Ativa – CDA's pela Subseção de Dívida Ativa do Departamento, nas quais muitas vezes não constam os dados necessários para a identificação do devedor, principalmente o nº do CPF, o que dificulta muito no momento de ajuizar a dívida e também pode acarretar em um problema muito grande, pois é possível que seja direcionada uma demanda contra uma pessoa que não seja a real devedora.

Ainda, há a falta de controle automático dos parcelamentos efetuados pelos usuários o que gera, muitas vezes, a prescrição da dívida e, com isso, um grande prejuízo para o Departamento de Água e Esgotos do Município de Sant'Ana do Livramento/RS.

Dentro das limitações do estudo, houve uma grande resistência por parte de servidores da Procuradoria Jurídica do Departamento em prestar algumas informações, foi informado somente que há mais ou menos 3000 processos judiciais em andamento, sem explicitar os números solicitados de execuções bem sucedidas e frustradas.

Diante do exposto, conclui-se que é possível efetuar intervenções para melhorar os processos, desde a fase de cadastramento dos usuários até o processo de ajuizamento dos devedores do Departamento, pois, conforme já exposto, o nível de inadimplência tende somente a aumentar, visto que neste exercício de 2017, já está em 10% conforme análise de relatórios emitidos pelo Setor de Contabilidade do Departamento, fato que gera um grande prejuízo para o Departamento de Água e Esgotos do município de Sant'Ana do Livramento. Como sugestão para futuras pesquisas, sugere-se que seja feita uma abordagem com indicadores de desempenho com a finalidade de analisar a Dívida Ativa do DAE, abrangendo um período maior.

6 REFERÊNCIAS

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade pública na gestão municipal**: métodos com base na LC nº 101/00 e nas classificações contábeis advindas da SOF e STN. 3. ed. 3. reimpr. São Paulo: Atlas 2010.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos; ARRUDA, Daniel Gomes. **Contabilidade pública**: da teoria à prática. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

AZEVEDO, Priscilla Pinto de. O protesto extrajudicial da certidão de dívida ativa. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 64, fev. 2015. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao064/Priscilla_deAzevedo.html> Acesso em: 07 mai. 2017.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 21 abr. 2017.

_____. Lei Federal 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. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm#anexo>.

Acesso em: 19 abr. 2017.

_____. Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980. **Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências.** Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6830.htm>.

Acesso em: 19 abr. 2017.

_____. Ministério da Fazenda. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público: aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios.** 7. ed. Brasília: STN, 2016.

Disponível em:

<<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/MCASP+7%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o+Vers%C3%A3o+Final.pdf/6e874adb-44d7-490c-8967-b0acd3923f6d>>.

Acesso em: 03 mai. 2017.

DEPARTAMENTO DE ÁGUA E ESGOTOS DE SANTANA DO LIVRAMENTO – DAE.

2017. Disponível em: <<http://daelivramento.blogspot.com.br/2012/04/historico-do-dae.html>>.

Acesso em: 7 mai. 2017.

DIEHL, Astor Antônio; TATIM, Denise Carvalho. **Pesquisa em ciências sociais aplicadas: métodos e técnicas.** São Paulo: Prentice Hall, 2004.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. 5. reimpr. São Paulo: Atlas, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Cidades.** 2017.

Disponível em <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=431710>>.

Acesso em: 25 mai. 2017.

KOHAMA, Helio. **Contabilidade pública: teoria e prática.** 11. ed. São Paulo: Atlas 2010.

LIMA, Diana Vaz de; CASTRO, Róbison Gonçalves de. **Contabilidade pública: integrando União, Estados e Municípios (Siafi e Siafem).** 3. ed. 2. reimpr. São Paulo: Atlas, 2009.

PAES, Nelson Leitão. Os efeitos dos parcelamentos sobre a arrecadação tributária. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 44, n. 2, p. 323-350, abr./jun. 2014. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612014000200004&lng=en&nrm=iso>.

Acesso em: 13 mai. 2017.

REIS, Vanessa dos; WERNER, Ângela Maria Boff. Como aumentar a arrecadação municipal através de medidas eficientes de cobrança da dívida ativa. In: X SEMINÁRIO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS DA FSG, 2016, Caxias do Sul. **Anais eletrônicos...** Caxias do Sul: Núcleo de Produção Científica Digital da Faculdade da Serra Gaúcha, 2016, v. 6, n. 1, p. 260-265. Disponível em:

<<http://ojs.fsg.br/index.php/anaiscontabeis/article/view/2438/1955>>. Acesso em: 05 mai. 2017

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. 14. reimpr. São Paulo: Atlas, 2012.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, Ministério Público do Rio Grande do Sul e Ministério Público de Contas do Rio Grande do Sul. **Cartilha de racionalização da cobrança da dívida ativa municipal**. Porto Alegre, 2014. Disponível em:
<http://www.tjrs.jus.br/site/imprensa/destaques/doc/Cartilha_racionalizacao_dez_2014.pdf>. Acesso em: 03 mai. 2017.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2007.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: A pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 2008.