

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG
INSTITUTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS, ADMINISTRATIVAS E CONTÁBEIS - ICEAC
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - PROFIAP**

LARISSA DAMACENA DE AMORIM

**GESTÃO DA DÍVIDA ATIVA: O IMPACTO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROTESTO
COMO FERRAMENTA DE COBRANÇA ADMINISTRATIVA DOS IMPOSTOS NO
MUNICÍPIO DE ITAPOÁ/SC**

Rio Grande/RS
2024

LARISSA DAMACENA DE AMORIM

**GESTÃO DA DÍVIDA ATIVA: O IMPACTO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROTESTO
COMO FERRAMENTA DE COBRANÇA ADMINISTRATIVA DOS IMPOSTOS NO
MUNICÍPIO DE ITAPOÁ/SC**

Dissertação apresentada ao Mestrado em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP) da Universidade Federal do Rio Grande (FURG) como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Flávia Verônica Silva Jacques.

Rio Grande/RS
2024

Ficha Catalográfica

A524g Amorim, Larissa Damacena de.

Gestão da dívida ativa: o impacto da implementação do protesto como ferramenta de cobrança administrativa dos impostos no município de Itapoá/SC / Larissa Damacena de Amorim. – 2024.
73 f.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande – FURG, Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional, Rio Grande/RS, 2024.

Orientadora: Dra. Flávia Verônica Silva Jacques.

1. Arrecadação Tributária 2. Cobrança Administrativa 3. Dívida Ativa 4. Protesto 5. Impostos I. Jacques, Flávia Verônica Silva
II. Título.

CDU 35

Catálogo na Fonte: Bibliotecário José Paulo dos Santos CRB 10/2344



ATA DE REUNIÃO, DE 27 DE JUNHO DE 2024

Aos 21 dias do mês de junho de dois mil e vinte e quatro, às 09:00h, realizou-se a defesa de dissertação do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública - PROFIAP, nível mestrado, da Universidade Federal do Rio Grande - FURG, em ambiente virtual de webconferência, cuja Banca foi constituída pelos professores: Flávia Verônica Silva Jacques, Pablo Luiz Martins e Cristiane Gularte Quintana, para arguir o(a) mestrando(a) Larissa Damacena de Amorin. Após a apresentação da dissertação intitulada "Gestão da dívida ativa: o impacto da implementação do protesto como ferramenta de cobrança administrativa dos impostos no município de Itapoá/SC" e a arguição dos avaliadores seguida de defesa, a Banca reuniu-se e considerou o trabalho **APROVADO**, emitindo o parecer a seguir:

A discente deverá proceder os ajustes sugeridos pela Banca.

Nada mais havendo a tratar, lavrou-se a presente Ata que após lida e aprovada será assinada pelos membros componentes da Banca.

Prof.ª Flávia Verônica Silva Jacques
Orientadora

Documento assinado digitalmente
gov.br FLAVIA VERONICA SILVA JACQUES
Data: 28/06/2024 18:47:02-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Cristiane Gularte Quintana
(FURG)

Documento assinado digitalmente
gov.br CRISTIANE GULARTE QUINTANA
Data: 28/06/2024 23:10:15-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Pablo Luiz Martins
(UFSJ)

Documento assinado digitalmente
gov.br PABLO LUIZ MARTINS
Data: 02/07/2024 11:16:32-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>



Documento assinado eletronicamente por **Debora Gomes de Gomes**, Coordenadora de Curso, em 27/06/2024, às 14:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.furg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&acao_origem=documento_conferir&lang=pt_BR&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **0233915** e o código CRC **D94E3927**.

DEDICATÓRIA

Dedico a realização deste trabalho ao meu pai e à minha mãe, pois me apoiaram durante todo o processo de elaboração.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho tem um significado importante para mim, pois o mestrado surgiu na minha vida como uma oportunidade de mudança pessoal e profissional e, por isso, considero como uma grande conquista.

Primeiramente, agradeço a Deus e à espiritualidade pela proteção, por terem guiado meus passos e me iluminado a todo momento.

Aos meus pais, Rui Amorim e Aline Amorim, por terem se esforçado tanto pela minha educação. O resultado deste trabalho é fruto do esforço e uma forma de presentear-los.

À minha irmã, Alina, e meu cunhado, Rafael, companheiros na vida e na jornada acadêmica.

À minha tia e madrinha, Alivalda, que me apoiou com orações e vibrações positivas.

À minha orientadora, professora Flávia Jacques, e à professora Pamela Amado Tristão, pelo empenho e colaboração nas etapas desta pesquisa.

Aos colegas da 2ª Vara da Comarca de Itapoá, aos servidores do Órgão Tributário e à Secretária da Fazenda da Prefeitura de Itapoá/SC, Angela Maria Puerari, pelo apoio e suporte.

Por fim, ao meu esposo, Erick, pelo apoio e parceria, meu grande incentivador.

“Só se pode alcançar um grande êxito quando nos mantemos fiéis a nós mesmos”.

(Friedrich Nietzsche)

RESUMO

A gestão tributária, inclusive da dívida ativa, é uma preocupação constante dos entes federativos, pois, a partir do recolhimento dos tributos enquanto receitas próprias, é possível o suprimento das necessidades dos cidadãos por meio prestação dos serviços públicos. Este estudo dedicou-se a analisar os resultados na arrecadação dos impostos a partir da cobrança administrativa pelo protesto. O objetivo geral da pesquisa é analisar o impacto na arrecadação tributária após a implementação do protesto como ferramenta de cobrança administrativa da dívida ativa dos impostos no município de Itapoá/SC durante o período de 2014 a 2022. Para tanto, a coleta dos dados foi realizada por meio dos relatórios fornecidos pelo Setor de Tributação da Prefeitura Municipal de Itapoá/SC. Os principais resultados da aplicação decorreram da estatística descritiva e teste t, a partir dos quais verificou-se o aumento significativo da arrecadação de alguns impostos, principalmente o IPTU, após a implementação do protesto. Os resultados da pesquisa fundamentam as contribuições dos estudos anteriores, os quais defendem que a ferramenta do protesto é, de fato, eficiente no momento da arrecadação e da recuperação dos créditos da dívida ativa tributária.

Palavras-chave: Arrecadação Tributária. Cobrança Administrativa. Dívida Ativa. Protesto. Impostos.

ABSTRACT

Tax management, including active debt, is a constant concern for Federative Entities, as it is through the collection of taxes, as their own revenue, that it will be possible to meet citizens' needs when providing public services made available. This study was dedicated to analyzing the results in tax collection from the administrative charge for the protest. The general objective of the research is to analyze the impact on tax collection after the implementation of the protest, as a tool for administrative collection of active tax debt in the municipality of Itapoá/SC, during the period from 2014 to 2022. To this end, data collection was carried out based on reports provided by the Taxation Sector of the Municipality of Itapoá/SC. The main results of the application came from Descriptive Statistics and the t-Test, from which there was a significant increase in the collection of some taxes, mainly IPTU, after the implementation of the protest. The research results support the contributions of previous studies, which argue that the protest tool is, in fact, efficient when collecting and recovering active tax debt credits.

Keywords: Tax Collection. Administrative Charge. Active debt. Protest. Taxes.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Período anterior à ferramenta de cobrança (2014 a 2018).	56
GRÁFICO 2 - Período posterior à ferramenta de cobrança (2019 a 2022).	57
GRÁFICO 3 – IPTU.....	58
GRÁFICO 4 - IT.....	58
GRÁFICO 5 – ITBI.	58
GRÁFICO 6 – IPTU Glebas.....	58
GRÁFICO 7 – ISS Variável.	59
GRÁFICO 8 – ISS Fixo.....	59
GRÁFICO 9 – ISS Nota Avulsa.	59
GRÁFICO 10 – ISS Construção Civil.	59

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Resumo da busca dos estudos anteriores.	45
---	----

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Mapeamento de resultados das buscas.	44
TABELA 2 - Período anterior à ferramenta de cobrança (2014 a 2018).....	54
TABELA 3 - Período anterior à ferramenta de cobrança (2014 a 2018) – ISS.....	54
TABELA 4 - Período posterior à ferramenta de cobrança (2019 a 2022).....	54
TABELA 5 - Período posterior à ferramenta de cobrança (2019 a 2022) – ISS.....	55

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Total de execuções fiscais pendentes por tribunal.	32
FIGURA 2 - Total de execuções fiscais pendentes em relação ao total de processos tramitando em primeiro grau por Tribunal.	33
FIGURA 3 - Série histórica do impacto da execução fiscal na taxa de congestionamento total.	33
FIGURA 4 - Acervo de processos 2021 no Judiciário catarinense.	36
FIGURA 5 - Acervo de processos 2022 no Judiciário catarinense.	36
FIGURA 6 – Linha do tempo.	53
FIGURA 7 - Total da Arrecadação dos Impostos IPTU, ISS e ITBI por ano.	57
FIGURA 8 - Evolução das receitas correntes.	60
FIGURA 9 - Distribuição das receitas correntes.	60
FIGURA 10 – Arrecadação própria: impostos, taxas e contribuição de melhoria por ano no município de Itapoá/SC.	61

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
CADIN	Cadastro Informativo
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CDA	Certidão de Dívida Ativa
CDL	Câmara de Dirigentes Lojistas
CF/88	Constituição Federal de 1988
CGJ SC	Corregedoria-Geral da Justiça de Santa Catarina
CPC	Código de Processo Civil
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CTN	Código Tributário Nacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IEPT	Instituto de Protesto
IEPTB/BR	Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
ISS	Imposto Sobre Serviços
ISSQN	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
IT	Imposto Territorial
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
LC	Lei Complementar
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MEI	Microempreendedor Individual
PGFN	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
PIB	Produto Interno Bruto
PJSC	Poder Judiciário de Santa Catarina
SC	Santa Catarina
STF	Supremo Tribunal Federal

STJ	Superior Tribunal de Justiça
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCE/SC	Tribunal de Contas de Santa Catarina
TJSC	Tribunal de Justiça de Santa Catarina
UFIR	Unidade de Referência Fiscal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO	16
1.2 PROBLEMA DE PESQUISA	18
1.3 OBJETIVO GERAL	19
1.4 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	20
1.5 JUSTIFICATIVA	20
1.6 CONTRIBUIÇÃO	21
1.7 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	21
2 REFERENCIAL TEÓRICO	22
2.1 HISTÓRICO SOBRE A COBRANÇA DOS TRIBUTOS	22
2.2 RECEITAS PÚBLICAS	24
2.3 SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL	26
2.4 DÍVIDA ATIVA	28
2.5 EXECUÇÃO FISCAL	29
2.6 COBRANÇA ADMINISTRATIVA OU EXTRAJUDICIAL	37
2.7 CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO: O MUNICÍPIO DE ITAPOÁ/SC40	
2.8 ESTUDOS ANTERIORES SOBRE A TEMÁTICA	43
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	49
3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA	49
3.2 PROCEDIMENTOS DE COLETA	50
3.3 TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS	51
4 RESULTADOS	53
4.1 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA	53
4.2 RECOMENDAÇÕES DE MELHORIA DA COBRANÇA ADMINISTRATIVA NA PRÁTICA	62
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	64
REFERÊNCIAS	66

1 INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

Ao longo da história da humanidade, a arrecadação de tributos assumiu diferentes facetas e o maior objetivo sempre foi “o de prover os recursos destinados ao governo para a realização dos fins almejados” (Amorim; Weyne, 2006, p.12), que seria não apenas a prestação de serviços, mas também o pagamento dos salários dos servidores públicos nos moldes em que são constituídos atualmente.

A cobrança dos impostos é, de fato, bastante antiga. Como prova disso, são destacadas as peças de barro da Mesopotâmia, que datam de 4000 a. C. e já registravam essas cobranças (Velloso, 2003). No decorrer dos tempos, percebe-se a evolução da arrecadação tributária. Na Antiguidade, são exemplos: o Egito; a Grécia; e o Império Romano. E, no Feudalismo, os impostos eram cobrados dos servos pelos senhores feudais (Amorim; Weyne, 2006).

No Brasil, por sua vez, o primeiro tributo a ser cobrado foi instituído por conta da exploração do pau-brasil no período colonial. O explorador deveria, entre outras obrigações, fazer o recolhimento do Quinto, que consistia no pagamento da quinta parte do produto da venda da madeira (Amorim; Weyne, 2006). No contexto brasileiro, cabe destacar que o Código Tributário Nacional (CTN) foi estabelecido com a edição da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, e, a partir desse diploma legal, foram instituídas normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios (Brasil, 1966). Além disso, a Constituição Federal de 1988 (CF/88), delimita as competências tributárias da União, Estados e Municípios. Os entes federados, portanto, devem instituir os tributos de sua competência para que possam arrecadar as receitas financeiras e aplicá-las no suprimento das necessidades públicas, como saúde e educação (Brasil, 1988).

No que tange às receitas públicas, o inciso III do artigo 30 da CF/88 estipula que cabe aos Municípios instituir e arrecadar os tributos de sua competência e aplicar suas rendas locais. Tal atribuição dos municípios, é denominada competência tributária municipal e caracteriza o poder impositivo decorrente da autonomia financeira que possuem. Nesse sentido, o Município não poderá sofrer interferências federal ou estadual quanto à gestão e aplicação de suas receitas (Meirelles, 2021). A

arrecadação dos Municípios também decorre das suas receitas próprias, especificamente, os tributos municipais constitucionalmente estabelecidos e as transferências obrigatórias da União e dos Estados.

No caso das transferências obrigatórias por parte dos Estados, por exemplo, há o repasse da receita do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) no equivalente a 50% dos veículos licenciados nos municípios, conforme previsto no inciso III do artigo 158 da CF/88 (Brasil, 1988). Ademais, salienta-se que a competência tributária municipal prevê a instituição dos seguintes tributos: os Impostos incidentes sobre imóveis, como no caso do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI); o incidente sobre serviços, como o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN); as Contribuições de Melhoria; e as Taxas. Essas últimas incidentes na atuação do poder de polícia da Administração Pública (Brasil, 1966).

É válido destacar que, para a cobrança dos créditos dos tributos não recolhidos pelo contribuinte inadimplente, é necessário que seja realizada inscrição em dívida ativa, cuja previsão legal está no artigo 201 da Lei nº 5.172/1966 (Brasil, 1966). Nesse caso, a dívida é inscrita depois de esgotado o prazo para recolhimento do tributo e formalizada mediante o título executivo denominado Certidão de Dívida Ativa (CDA). A partir da emissão da CDA, o órgão competente iniciará a cobrança judicial dos créditos tributários da Fazenda Pública Municipal mediante uma Ação de Execução Fiscal (Brasil, 1966).

Para cobrança dos créditos tributários, como método alternativo, há a possibilidade de protesto da CDA em cartório (comumente conhecido como “negativar o nome”), por se tratar de título executivo extrajudicial, conforme previsto no inciso IX do artigo 784 do Código de Processo Civil (CPC), regulamentado pela Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Brasil, 2015).

Considerando a possibilidade da utilização do protesto como alternativa ao processo judicial de execução fiscal, os juristas definiram tal fenômeno como “desjudicialização”. Com isso, definiram como objetivo principal o “desabarrotamento” do Poder Judiciário, já que os processos de execução fiscal são, em grande número, nas varas das comarcas brasileiras, conforme dados do relatório “Justiça em Números 2023”, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2023).

A Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, em seu artigo 1º, define o protesto como “ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida” (Brasil, 1997). Além disso, a Lei 12.767, de 27 de dezembro de 2012, incluiu o parágrafo único, que dispõe sobre as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas Autarquias e Fundações Públicas, enquanto títulos sujeitos a protesto (Brasil, 1997; Brasil 2012).

Nessa perspectiva, no município de Itapoá, situado no estado de Santa Catarina (SC), com a edição do Decreto Municipal nº 3.816, de 25 de outubro de 2018, foram regulamentados os atos de cobrança extrajudicial por meio do instituto jurídico do protesto (Itapoá, 2018). Desse modo, a Divisão de Dívida Ativa estaria autorizada a proceder com a cobrança administrativa ou extrajudicial pelo protesto a partir do início da vigência do referido decreto em 30 de outubro de 2018.

Outrossim, é de suma importância manter os cadastros mobiliário e imobiliário sempre atualizados para facilitar a identificação dos imóveis e dos contribuintes inadimplentes, a fim de que a cobrança administrativa produza resultados positivos (Portella; Borges, 2018).

Ressalta-se que todas as opções acima referidas influenciam a não ocorrência da prescrição dos créditos tributários, tendo em vista que, além de constituir renúncia de receita pelo Gestor Público e, portanto, ato de improbidade Administrativa, o ente federado deixa de arrecadar. Isso impacta o orçamento, pois os investimentos nos serviços público são drasticamente prejudicados com os recursos escassos (Londe, 2018).

A cobrança desses créditos tributários é, de fato, um grande dilema para os Municípios (Castellani, 2018), para os menores principalmente, como é o caso de Itapoá/SC, objeto de estudo desta pesquisa.

1.2 PROBLEMA DE PESQUISA

O município de Itapoá/SC, localizado próximo ao distrito de Garuva/SC, foi emancipado, em 26 de abril de 1989, pela Lei Estadual nº 7.586, o que faz com que seja considerado, relativamente, jovem (Santa Catarina, 1989). Conforme dados do

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população estimada na cidade foi de 21.766 habitantes em 2022.

No que diz respeito à economia do município, destacam-se, como bases econômicas, o turismo e o Porto Itapoá. Ademais, são desenvolvidas outras atividades, como a construção civil; a pesca artesanal, que, historicamente, é uma das principais atividades; a agricultura, tipicamente de subsistência, com destaque para o cultivo de banana e arroz, e a pecuária, explorada por pequenos proprietários com rebanhos de gado para atender à demanda local (IBGE, 2024).

O município de Itapoá utiliza a ação de execução fiscal como ferramenta de cobrança. No entanto, por diversas circunstâncias, como a morosidade devido ao abarrotamento do Judiciário e, até mesmo, a falta de pessoal na Procuradoria Geral do Município, os processos acumulavam e não produziam o retorno financeiro esperado. Por conta disso, ratifica-se a importância do Decreto nº 3.816/2018 para melhorar os índices da arrecadação tributária, considerando a possibilidade da utilização do protesto como forma alternativa ao processo judicial de execução fiscal (Silveira, 2021b).

Diante desse cenário, tem-se a seguinte questão para o estudo: De que forma a implementação do protesto como ferramenta de cobrança administrativa da dívida ativa municipal impactou na arrecadação dos créditos tributários dos impostos, no período de 2014 a 2022, no município de Itapoá/SC?

1.3 OBJETIVO GERAL

O objetivo geral desse estudo é analisar o impacto da implementação do protesto como ferramenta de cobrança administrativa da dívida ativa dos impostos do município de Itapoá/SC durante o período de 2014 a 2022, levando em consideração a imposição legal a partir de outubro 2018.

1.4 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Para alcançar o objetivo geral, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- a) Analisar a gestão do estoque da dívida ativa municipal dos débitos tributários dos impostos; e
- b) Apresentar os resultados na arrecadação do município a partir da utilização do protesto como ferramenta de cobrança extrajudicial.

1.5 JUSTIFICATIVA

Justifica-se a pesquisa por ser o estoque da dívida ativa um entrave para o crescimento dos municípios de pequeno porte, que, em sua maioria, sobrevivem apenas com as transferências obrigatórias. Com base no exposto pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), isso é especialmente relevante ao considerar as “desigualdades locais e regionais no Brasil, não só entre unidades da federação, mas também dentro de um mesmo estado, entre os municípios que o compõe” (STN, 2016, p. 3). Esses recursos são conhecidos como repasses financeiros da União e dos Estados, conforme previsão expressa na CF/88 (BRASIL, 1988). Além disso, em regra, as capacidades tributária e arrecadadora da União são superiores quando comparadas àquelas dos Estados e dos Municípios, assim como as dos Estados quando confrontadas com as capacidades dos Municípios (STN, 2016).

No intuito de sanar tal lacuna, a cobrança judicial materializada por meio da ação de execução fiscal, geralmente, é a ferramenta mais utilizada pelos municípios. A exemplo disso, tem-se a pesquisa desenvolvida por Peres (2020), a qual ressalta que o levantamento realizado, anualmente, pelo Conselho Nacional de Justiça evidencia o acúmulo de processos de execução fiscal e o baixo grau de efetividade. No entanto, o processo judicial para a cobrança dos créditos tributários apresenta-se moroso e com pouco retorno.

1.6 CONTRIBUIÇÃO

Destaca-se que o estudo proposto pretende auxiliar na compreensão dos dados pela Gestão Municipal e, portanto, proporcionar uma visão ampla da saúde fiscal de Itapoá/SC. Com isso, facilitar a tomada de decisões do gestor, além de ajudar na elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) e, conseqüentemente, direcionar os recursos necessários para os serviços públicos mais relevantes, como a Educação e a Saúde.

Dessa forma, torna-se imperiosa a implementação de ferramentas de cobrança administrativa ou extrajudicial como medida alternativa à execução fiscal, a exemplo do protesto, com o intuito de coibir ou diminuir a inadimplência dos contribuintes e aumentar os valores arrecadados, para que os serviços públicos sejam prestados de forma mais eficiente (Fonseca, 2020).

1.7 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Antes de iniciar, de fato, a explanação acerca do cenário de cobrança dos débitos tributários, é necessário a exposição de um breve histórico da evolução dos tributos e da arrecadação tributária no Brasil e no mundo. Desse modo, no capítulo 2, está o referencial teórico, que se divide em: histórico sobre a cobrança dos tributos; Receitas Públicas; Sistema Tributário Nacional; Dívida Ativa; Execução Fiscal; cobrança administrativa ou extrajudicial; caracterização do objeto de estudo; e estudos anteriores sobre a temática.

Nos capítulos 3 e 4 são apresentados, respectivamente, os procedimentos metodológicos da pesquisa e a análise e discussão dos resultados, seguidos das considerações finais e das referências.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 HISTÓRICO SOBRE A COBRANÇA DOS TRIBUTOS

A cobrança de tributos é questionada frequentemente, principalmente, porque a carga tributária é demasiada e excessiva no Brasil, em virtude da adoção do modelo tripartite de tributação. Entretanto, essa cobrança é antiga e se ajusta conforme a evolução da sociedade.

Ao longo do tempo, a atividade tributária assumiu diferentes facetas e o maior objetivo sempre foi proporcionar recursos ao governo para a realização dos fins pretendidos (Amorim; Weyne, 2006). Entretanto, os valores arrecadados nem sempre tinha como prioridade as necessidades da coletividade.

De acordo com Amorim e Weyne (2006), os tributos surgiram como cobrança compulsória para o financiamento das atividades estatais, visando à contraprestação de serviços públicos. No decorrer da história, existiram várias formas de tributação. Os documentos mais antigos foram encontrados na Mesopotâmia em peças de barro que remontam a 4000 a. C. e um deles refere-se à cobrança de impostos. Além disso, há relatos de que os Sumérios eram impelidos a entregar parte dos alimentos produzidos e a trabalhar para o rei por um período de até cinco meses por ano (Velloso, 2003).

Na Antiguidade, por exemplo, as sociedades primitivas (tribos) eram baseadas no parentesco familiar e utilizavam o tributo para sobrevivência e defesa. Por esse motivo, ao final das disputas por território, as tribos vencedoras recebiam vantagens tributárias, como contribuições em ouro, escravos e mercadorias (Amorim; Weyne, 2006). Nesse sentido, Amorim e Weyne (*apud* Pereira, 2004) afirmam que, originalmente, o termo “tributo” se referia às contribuições em bens de qualquer espécie, uma vez que os povos derrotados em guerras eram obrigados a entregar aos vencedores como um sinal de sua submissão (Pereira, 2004).

Entre os povos antigos, foram encontradas diversas referências à cobrança de tributos, como a Índia, no Código de Manu em 1300 a. C., e a Pérsia em VI a.C., durante o governo de Ciro. Ademais, no Egito havia registros da cobrança de tributos dos camponeses pelos escribas, o imposto era cobrado sobre o montante do que era produzido no campo. Já na Grécia antiga, o recolhimento de impostos remonta a 355

a. C. e a obra de Xenofonte, denominada “As formas de aumentar as receitas de Atenas”, é um dos documentos que materializa o sistema tributário grego daquela época. Em tempos de guerra, as alíquotas dos impostos eram aumentadas, visto que as despesas do Estado eram custeadas com os valores arrecadados, entre elas o pagamento de funcionários, a assistência pública a órfãos, enfermos e feridos de guerra, além do estímulo às ciências e às artes (Amorim; Weyne, 2006).

Por sua vez, o Império Romano estabeleceu uma elevada carga tributária sobre os povos conquistados. Dessa forma, a ascensão e a expansão, assim como a riqueza, foram de suma importância. Naquela época, os coletores de impostos, também conhecidos como *publicani* ou fiscais, eram responsáveis por arrecadar o dinheiro que era utilizado para a construção de estradas e aquedutos, bem como para a manutenção dos exércitos e da organização da administração romana nas províncias (Velloso, 2003).

Por conta disso, Velloso (2003) afirma que o valor recolhido está relacionado com o quanto o governo quer gastar, não com a quantidade de cidadãos que podem/devem pagar.

De acordo com as lições de Baleeiro (2007), foi em Roma que surgiu a expressão *pecunia non olet*, a partir de uma conversa entre o Imperador Vespasiano e seu filho, Tito. Durante o período em que governou, Vespasiano cobrou tributo dos usuários de banheiros públicos na Roma antiga e, na época, fundamentou a incidência e a cobrança do tributo sob a alegação de que o dinheiro não tinha cheiro e que não importava para o Estado a fonte da qual era proveniente (Baleeiro, 2007).

Durante o período do feudalismo, a o recolhimento de tributos era realizado pelo senhor feudal. Entre eles, estava a cobrança do imposto por cabeça, denominado ‘Capitação’, que era devido apenas pelos servos, e outro intitulado ‘As banalidades’, que era cobrado como uma espécie de compensação ao senhor do feudo pelo uso do moinho e do forno do pão, por exemplo. Por outro lado, na Era Moderna, a fim de arrecadar mais receitas, a monarquia absolutista criou novos impostos e promoveu a venda de cargos públicos e de títulos de nobreza, já que era a detentora do controle do monopólio fiscal (Amorim; Weyne, 2006).

Nos tempos coloniais, o primeiro tributo cobrado, no Brasil, decorreu da extração do pau-brasil. Por ser uma atividade econômica, o explorador ou o concessionário apenas poderia extrair a madeira mediante contrato e com a devida

autorização da Coroa Portuguesa. Em contrapartida, o concessionário deveria implementar a colonização, além de construir fortificações na costa e pagar o Quinto, que correspondia à quinta parte do produto da venda do pau-brasil. Após a instituição do regime de capitanias hereditárias no Brasil, foi elaborado o Foral, que era baseado do direito português e consignava, entre outros assuntos, os direitos e os privilégios fiscais da Coroa, documento esse que pode ser definido como o direito tributário da colônia (Amorim; Weyne, 2006).

Atualmente, o Brasil adota o modelo tripartite de tributação, também conhecido como tripartido ou tricotômico, no qual os tributos são classificados em impostos, taxas e contribuições de melhoria. Tal classificação é baseada na redação do artigo 145 da Constituição Federal de 1988 e no artigo 5º do Código Tributário Nacional (Brasil, 1966; Brasil, 1988).

É válido destacar que cada ente federativo possui atribuição específica, denominada competência tributária, para instituir, mediante lei, os seus tributos, conforme previsto no artigo 145 da CF/88 (Brasil, 1988).

2.2 RECEITAS PÚBLICAS

Os entes federativos necessitam de recursos financeiros para efetivar os seus fins administrativos. Para tanto, a entidade estatal utiliza-se do poder impositivo para arrecadar tais recursos por meio dos tributos, por exemplo, que constituem rendas públicas. Essas rendas, somadas a outras receitas provenientes de fontes diversas, formam a receita pública.

A receita pública é o conjunto de recursos financeiros que entram nos cofres estatais, provenientes de quaisquer fontes, a fim de cobrir as despesas orçamentárias e adicionais. No caso dos municípios, a receita compreende as rendas municipais e demais recursos decorrentes de tributos partilhados, fundos de qualquer natureza e origem, empréstimos, financiamentos, subvenções e doações (Meirelles, 2021). As rendas municipais são constituídas apenas dos recursos financeiros obtidos por meio dos tributos ou pela utilização de seus bens e serviços, remunerados pelos usuários a partir dos preços públicos. Depreende-se, portanto, que a receita pública é gênero do qual a receita é espécie (Meirelles, 2021).

Sobre as receitas orçamentárias, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), em sua 10ª edição, conceitua tais receitas como disponibilidades de recursos financeiros que ingressam durante o exercício e que aumentam o saldo financeiro da instituição, ou seja, são fontes de recursos utilizadas pelo Estado em programas e ações cuja finalidade precípua é atender às necessidades públicas e às demandas da sociedade. A receita orçamentária funciona, portanto, como instrumento por meio do qual se viabiliza a execução das políticas públicas (STN, 2023).

Ademais, destaca-se que as receitas orçamentárias pertencem ao Estado, transitam pelo patrimônio do Poder Público e, via de regra, por força do princípio orçamentário da universalidade, estão previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA) de cada ente federado, sendo obrigatório o registro da previsão de arrecadação (STN, 2023).

Salienta-se, portanto, que as etapas da receita orçamentária podem ser resumidas em previsão, lançamento, arrecadação e recolhimento. A previsão é a etapa que antecede a fixação do montante de despesas que constarão nas leis de orçamento, além de servir como base para estimar as necessidades de financiamento do governo, além de implicar planejamento e estimativa de arrecadação das receitas orçamentárias presentes na proposta orçamentária. Entretanto, existem receitas que, embora arrecadadas, podem não ter sido previstas (STN, 2023). Quanto à etapa lançamento, o art. 53 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 o define como o ato da repartição competente, que verifica a procedência do crédito fiscal, identifica o devedor e inscreve o débito, enquanto o art. 142 do CTN estabelece que o lançamento é o procedimento administrativo que verifica a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determina a matéria tributável, calcula o montante do tributo devido, identifica o sujeito passivo e, sendo o caso, propõe a aplicação da penalidade cabível (Brasil, 1964; Brasil, 1966). No momento da ocorrência do fato gerador, procede-se ao registro contábil do crédito tributário em favor da fazenda pública, resultando em uma variação patrimonial aumentativa (STN, 2023).

A etapa de arrecadação, por sua vez, corresponde à entrega dos recursos devidos ao Tesouro pelos contribuintes ou devedores, por meio dos agentes arrecadadores ou das instituições financeiras autorizadas pelo ente. Por fim, o recolhimento refere-se à transferência dos valores arrecadados à conta específica do

Tesouro, responsável pela administração e pelo controle da arrecadação, bem como pela programação financeira (STN, 2023).

A Lei nº 4.320/1964, dispõe sobre as normas gerais do Direito Financeiro, entre outras disposições, versa acerca da classificação da receita municipal e divide a receita pública orçamentária em duas categorias econômicas: receitas correntes e receitas de capital (Brasil, 1964). As receitas correntes são as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em despesas correntes (Brasil, 1964; Tristão, 2003; Mafioleti, 2021). E as de capital são aquelas provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em despesas de capital e, ainda, o superávit do orçamento corrente (Brasil, 1964; Kohama, 2006).

Mafioleti (2021, p. 17), com base em literaturas do tema, corrobora a definição de receitas estabelecidas pela Lei nº 4.320/1964:

Receitas Correntes são as que destinam aos gastos correntes e decorrem de um fato modificativo, ou seja, todas as transações realizadas pela Administração Pública, não resultem em constituição de Patrimônio, ou que sejam definidas por lei. [...] Receitas de capital são as que se destinam a cobertura de despesas de capital a título de investimentos, com intitulação legal, e decorrem de um fato permutativo, ou seja, cria acréscimo ao patrimônio público.

2.3 SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

O sistema tributário nacional é o conjunto de normas constitucionais de natureza tributária, inserido no sistema jurídico global, organizado e subordinado aos princípios fundamentais que integram a Constituição Federal (Harada, 2007).

Como já mencionado anteriormente, ratifica-se que, a partir do Código Tributário Nacional, foram instituídas as normas gerais de direito tributário. Com base no referido Código, acerca dos tributos, é relevante destacar a definição apresentada no artigo 3º determina que se trata de “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”

(Brasil, 1966). Nesse ponto, inclusive quando o Código Tributário Nacional menciona sobre a natureza jurídica do tributo no artigo 4º, adota-se a teoria tripartida das espécies tributárias, que, por sua vez, foram elencadas no artigo 5º do referido Código: impostos, taxas e contribuição de melhoria (Brasil, 1966).

A partir da promulgação da CF/88, foi regulamentada a organização do Estado, que aborda a repartição de competências dos entes federados. Entre essas competências está a já mencionada competência tributária, conforme imposição constitucional (Brasil, 1988). De acordo com o inciso III do artigo 30 da CF/88 (Brasil, 1988), em se tratando de competência tributária municipal, compete, aos Municípios, a instituição dos seguintes tributos: o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), ambos incidentes sobre imóveis; o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN); a Contribuição de Melhoria; e as Taxas.

Cabe salientar que, segundo o artigo 16 do CTN, o imposto “ é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”. O fato gerador é, portanto, a situação prevista em lei que dá origem à obrigação tributária, ou seja, é a causa jurídica do tributo. Quanto às taxas, conforme o inciso II do artigo 145 da CF/88 (Brasil, 1988), poderão ser instituídas “em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição” e não poderão ter base de cálculo própria de impostos, ou seja, serão incidentes quando a Administração Pública exerce seu poder de fiscalização, como no caso da taxa da coleta de lixo. Sobre a contribuição de melhoria, o artigo 81 do CTN determina que poderá ser cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, e será instituída para cobrir o custo de obras públicas que resultem em valorização imobiliária, tendo a despesa realizada como limite total e o acréscimo de valor a obra resultar para cada imóvel beneficiado como limite individual (Brasil, 1966).

Diferentemente das taxas e da contribuição de melhoria, os impostos não são vinculados a uma atividade estatal ou a qualquer contraprestação da Administração Pública, sendo, portanto, denominados como não vinculados (Rocha, 2021).

O IPTU está previsto e definido no artigo 32 do CTN:

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

Esse imposto tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel localizado em área urbana.

O ITBI, conforme dispõe o inciso II do artigo 156 da CF/88, tem como fato gerador a “transmissão ‘inter vivos’, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição” (Brasil, 1988).

No que concerne ao ISSQN, esse imposto tem como fato gerador os serviços de qualquer natureza. O Imposto Sobre Serviços (ISS) está previsto no inciso III do artigo 156 da CF/88 e regulamentado na Lei Complementar (LC) nº 116, de 31 de julho de 2003, que determina, como regra geral, que o imposto será devido no local do estabelecimento do prestador ou, na falta do estabelecimento, no local de domicílio do prestador, exceto nas hipóteses previstas no artigo 3º da referida LC.

2.4 DÍVIDA ATIVA

A Lei nº 4.320/1964 descreve o conceito de dívida ativa da Fazenda Pública no §2º e no *caput* do artigo 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.

§ 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 (...) (Brasil, 1964).

Assim sendo, a dívida ativa tributária é proveniente de crédito tributário devidamente inscrito em livro próprio após o prazo para recolhimento do tributo, formalizada por meio da Certidão de Dívida Ativa (CDA), que é certifica a inscrição do débito tributário (Meirelles, 2021). Portanto, para a cobrança dos créditos dos tributos não recolhidos pelo contribuinte, é necessário que seja realizada a inscrição em dívida ativa, cuja previsão legal está no artigo 201 do Código Tributário Nacional (Brasil, 1966). A partir da emissão da CDA, o órgão competente iniciará a cobrança judicial

dos créditos tributários da Fazenda Pública Municipal por meio da Ação de Execução Fiscal (Brasil, 1966).

Quando se trata de recolhimento dos tributos municipais, especialmente em cidades menores, observa-se um alto índice de inadimplência dos contribuintes (Junior, 2018), como é o caso de Itapoá, que teve sua população estimada em 30.750 habitantes em 2022, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2024).

Por esse motivo, os municípios podem utilizar a CDA como documento de dívida protestável, tendo em vista a sua eficiência na arrecadação dos tributos. Essa hipótese, confirmada a partir da pesquisa realizada por Portella e Borges (2018), em que concluíram que outras ações de cobrança administrativa, como inscrição no Cadastro de Inadimplentes e o protesto dos títulos nos Cartórios de Protestos, são mais efetivas na ampliação das receitas da dívida ativa, na recuperação dos créditos inscritos e na redução do estoque da dívida ativa do município de Salvador, na Bahia (BA).

2.5 EXECUÇÃO FISCAL

No Brasil, a execução fiscal é regulada pela Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, que dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública e dá outras providências (Brasil, 1980). Trata-se de um procedimento especial para execução da dívida ativa, tendo em vista o interesse social na recuperação do crédito tributário para manter a máquina pública, que é decorrente, portanto, do princípio da primazia do interesse público (Souza, 2021).

A ação judicial de execução fiscal é o meio mais utilizado para cobrar os débitos tributários inadimplidos no prazo legalmente estabelecido. Esse fenômeno é predominante em todos os entes federados do Brasil e os juristas o denominam de “cultura da ‘judicialização’ das execuções fiscais” (Silveira, 2021b, p. 7).

Souza (2021b, p. 61 *apud* Scherer, 2015), inclusive destaca que se trata de:

um sistema público ineficiente de recuperação de crédito, pois existem inúmeras causas para inefetividade da execução fiscal e uma delas é reiterada oferta de programas de parcelamento, mais conhecido como Refis (programa de recuperação fiscal).

Nesse ponto, é importante mencionar que os municípios têm prazo limitado para cobrar os créditos, pois a ação para a cobrança do crédito tributário prescreve em cinco anos, contados da data de sua constituição definitiva (CTN, 1966). Diante da inércia na cobrança, os gestores ou a autoridade competente em fazê-la podem responder por renúncia de receita, conforme previsto na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Por conta disso, existem pesquisas, como o Relatório Justiça em Números, divulgado anualmente pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que apontam o elevado número de processos de execução fiscal de dívidas tributárias no Poder Judiciário brasileiro, o que causa o abarrotamento e a morosidade da Justiça (Fonseca, 2020). De acordo com esse relatório, se não houvesse as ações de execução fiscal, a taxa de congestionamento do Poder Judiciário cairia 88,4% para 66,9% em 2022 e tempo médio de tramitação do processo na fase de execução reduziria de três anos e sete meses para dois anos e quatro meses (CNJ, 2023).

Em 2 de dezembro de 2019, Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC) formalizou a instalação da Unidade Regional de Execuções Fiscais Municipais e Estaduais, sediada em Florianópolis/SC. A unidade centralizou os processos de execução fiscal municipal e estadual que tramitavam em 27 comarcas, com abrangendo 55 municípios. Com essa instalação, aproximadamente 500 mil ações passaram a ser responsabilidade de quatro juízes exclusivos, para garantir a padronização e uma maior celeridade (TJSC, 2019).

A criação da Vara Regionalizada de Execuções Fiscais teve início a partir de um projeto da Corregedoria-Geral da Justiça (CGJ) do TJSC, visando ao estudo para a adesão de iniciativas voltadas ao impulso e ao arquivamento de processos de execução fiscal, bem como para a atuação junto às procuradorias, a fim de discutir medidas para reduzirem o ajuizamento de novas ações, o que seria, portanto, uma justificativa para aplicação do procedimento (TJSC, 2019). Esse conjunto de informações resultou na emissão da Circular n. 24, de 7 de março de 2019, assinada pelos juízes-corregedores Ricardo Rafael dos Santos e Orlando Luiz Zanon Junior, com a seguinte ementa:

Foro Judicial. Execução Fiscal. Baixa. Esforço Concentrado. Diálogo com as Procuradorias Municipais. Recomendação: (A) Valor Mínimo para o Ajuizamento e a Tramitação, (B) Enfoque nas Demandas de maior vulto e Probabilidade de Sucesso e (C) Medidas Alternativas à Judicialização.

Providências Específicas. Orientação. Prazo De Avaliação: 120 (cento e vinte) dias. Autos N. 0000067-04.2019.8.24.0600 (TJSC, 2019, p. 1).

O projeto foi baseado no resultado das baixas em processos com ações de impulso ao acervo de execuções fiscais, que resultaram no arquivamento de 114.154 execuções fiscais e de 2.450 embargos à execução fiscal, no período de março a setembro de 2019. Destaca-se que, em comparação ao mesmo período de 2018, o arquivamento aumentou 63% nas execuções fiscais e 29% nos embargos à execução fiscal (TJSC, 2019).

Ressalta-se a importância e a necessidade de enfrentar a questão em razão do alto custo de um processo judicial para os cofres públicos (TJSC, 2019). Além disso, salienta-se que o projeto considerou os dados relatório Justiça em Números, de 2018, que apresentava os resultados obtidos no ano anterior, com destaque para as despesas do Judiciário brasileiro, que somavam 1,4% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, ou seja, 2,6% dos gastos totais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

No período de referência, o custo da justiça por habitante, descontados os gastos com inativos, foi de R\$ 368,22, totalizando R\$ 76,5 bilhões. Esse montante representava o gasto total do Judiciário, nas esferas estadual e federal, além das justiças especializadas. Especificamente, em relação às despesas da justiça estadual, o documento pontua que o segmento abrange 79% dos processos em tramitação e corresponde a 57% da despesa total do Poder Judiciário.

O CNJ ressalta que, historicamente, as execuções fiscais são apontadas como uma das principais responsáveis pela morosidade do Judiciário em todo o Brasil. A maior parte dos processos de execução é composta pelas execuções fiscais, que representam 74% do estoque em execução. Esses processos são os principais responsáveis pela alta taxa de congestionamento do Poder Judiciário ao representar, aproximadamente, 39% do total de casos pendentes e resultar em um congestionamento de 92% em 2017, a maior taxa entre os tipos de processos constantes no relatório supracitado (CNJ, 2018).

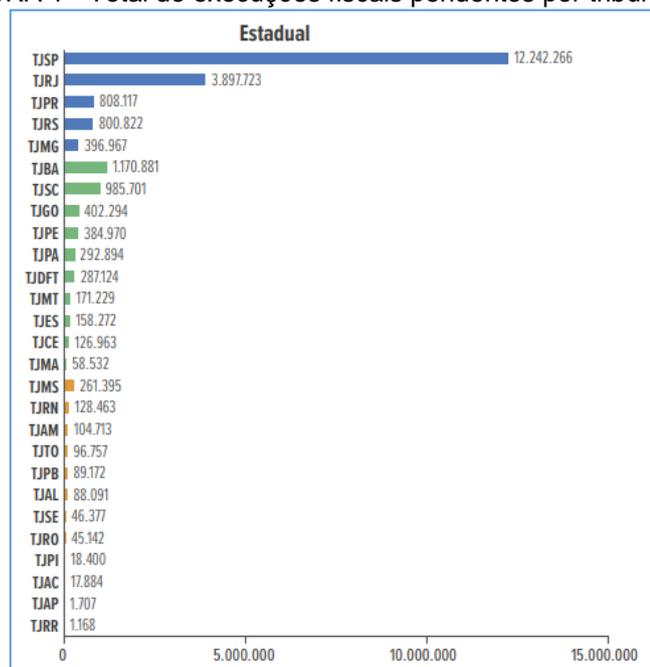
Nesse sentido, o CNJ, em seus relatórios publicados anualmente, apresenta informações do panorama do Judiciário brasileiro em âmbito federal e estadual. Sendo assim, foi constatado pelo CNJ que o elevado número de processos judiciais de execução fiscal é um dos motivos para a lentidão da Justiça.

Historicamente as execuções fiscais têm sido apontadas como o principal fator de morosidade do Poder Judiciário. O processo de execução fiscal chega ao Poder Judiciário depois que as tentativas de recuperação do crédito tributário se frustraram na via administrativa, provocando sua inscrição na dívida ativa. Dessa forma, o processo judicial acaba por repetir etapas e providências de localização do devedor ou patrimônio capaz de satisfazer o crédito tributário já adotadas, sem sucesso, pela administração fazendária ou pelo conselho de fiscalização profissional. Acabam chegando ao Judiciário títulos de dívidas já cobradas por outras vias e, por consequência, com menor probabilidade de recuperação (CNJ, 2023, p. 149).

As Figuras 1 e 2 demonstram, respectivamente, o total de execuções fiscais pendentes por Tribunal e o total de execuções fiscais pendentes em relação ao total de processos tramitando no primeiro grau por Tribunal em cada estado brasileiro.

Na Figura 1, nota-se que o Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC) possui 985.701 processos de execuções fiscais pendentes.

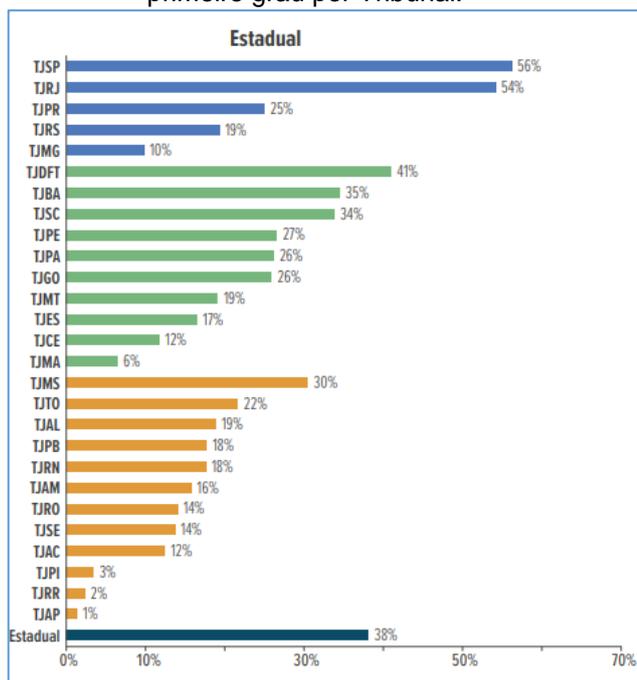
FIGURA 1 - Total de execuções fiscais pendentes por tribunal.



Fonte: Justiça em Números 2023 (CNJ, 2023).

A Figura 2 apresenta o total de processos de execuções fiscais pendentes em relação ao total de processos tramitando em primeiro grau no Tribunal de cada estado brasileiro. No caso do TJSC, observa-se que o percentual é de 34%.

FIGURA 2 - Total de execuções fiscais pendentes em relação ao total de processos tramitando em primeiro grau por Tribunal.



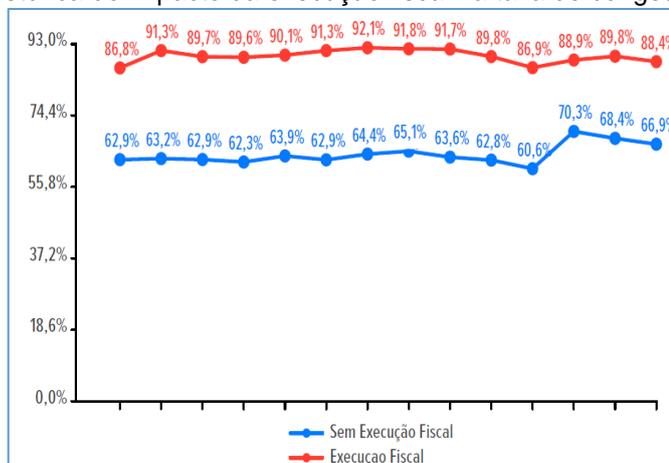
Fonte: Justiça em Números 2023 (CNJ, 2023).

De acordo com o relatório Justiça em Números 2023 do CNJ:

Os processos de execução fiscal representam, aproximadamente, 34% do total de casos pendentes e 64% das execuções pendentes no Poder Judiciário, com taxa de congestionamento de 88%. Ou seja, de cada cem processos de execução fiscal que tramitaram no ano de 2022, apenas 12 foram baixados. Desconsiderando esses processos, a taxa de congestionamento do Poder Judiciário cairia em 6 pontos percentuais, passando de 72,9% para 66,9% em 2022 (CNJ, 2023, p. 150).

Considerando esses dados, na Figura 3, é possível verificar o impacto da execução fiscal na taxa de congestionamento total.

FIGURA 3 - Série histórica do impacto da execução fiscal na taxa de congestionamento total.



Fonte: Justiça em Números 2023 (CNJ, 2023).

Por conta disso, faz-se necessária a implementação de uma ferramenta alternativa ao processo judicial de cobrança dos créditos tributários da Fazenda Pública, a fim de reduzir os gastos com a máquina pública, acelerar o processo de cobrança pela Administração Tributária e, acima de tudo, promover o aumento da arrecadação (Souza, 2021).

Na justiça estadual, os processos que mais impactam, negativamente, a produtividade são os voltados à cobrança tributária, porquanto, de todo o acervo pendente de baixa, 53% são processos de execução e, desse montante, 74% são execuções fiscais (TJSC, 2019).

Acrescenta-se que o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a pedido do CNJ, realizou a pesquisa intitulada “Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal”, divulgada no ano de 2011. À época, em resumo, as conclusões foram no sentido de que cada processo custava cerca de R\$ 4,3 mil, excluindo embargos e recursos. O IPEA acrescentou que, desse custo, a mão de obra, que faz parte de toda tramitação processual, representa R\$ 1,8 mil. Portanto, o congestionamento do processo - que tramita, em média, oito anos - é o grande responsável pelos custos adicionais, revela a pesquisa (CNJ, 2011).

Considerando tais números, tornou-se necessária a adoção de uma alternativa mais viável para a cobrança de tributos, de modo que a judicialização fosse uma opção subsidiária. Tudo isso porque se objetivou evitar o ajuizamento e a tramitação de execuções fiscais para cobrança de valores irrisórios, que não justificariam o empenho do poder público na busca pela satisfação dessas pequenas dívidas (TJSC; TCE/SC, 2020).

Assim sendo, a Corregedoria-Geral da Justiça de Santa Catarina recomendou a adoção do chamado ajuizamento seletivo ou condicionado, em que a Administração opta por concentrar-se nas demandas maiores e naquelas em que se vislumbra uma possibilidade de sucesso, em razão da disponibilidade de patrimônio. Trata-se, portanto, de uma importante medida para diminuir a proliferação desordenada e ineficiente de execuções fiscais (TJSC; TCE/SC, 2020).

Para tanto, exigiu-se um diálogo com as procuradorias municipais a fim de propor uma ação de atualização legislativa voltada ao aumento do limite mínimo para o ajuizamento de novas ações executivas, a exemplo do que foi adotado pelo município de Florianópolis, por meio da Lei Municipal nº 5.054, de 6 de janeiro de

1997, cujo artigo 190 estabelece que a Procuradoria-Geral do Município fica autorizada a não ajuizar, desistir ou a requerer a extinção de execuções fiscais em curso, cujo crédito seja igual ou inferior a R\$ 2.000, sem prejuízo da cobrança administrativa, inclusive por meio do protesto extrajudicial de certidão de dívida ativa (TJSC; TCE/SC, 2020).

A Fazenda Estadual de SC atualizou o limite para R\$ 20.000, estabelecido na Lei Estadual nº 17.427, de 28 de dezembro de 2017 (Santa Catarina, 2017). Nesse caso, a procuradoria fica dispensada de ajuizar execução fiscal quando o valor em nome do devedor seja inferior a tal montante (PJSC, 2019). Alguns municípios catarinenses, como Itapoá, limitam a cobrança ao valor do salário mínimo vigente, utilizando-o como parâmetro para o ajuizamento seletivo das execuções fiscais.

Diante disso, foram sugeridas medidas alternativas à judicialização, ou seja, formas que podem ser empregadas pelas procuradorias para a cobrança de débitos irrisórios ou de menor importância, principalmente, por vias extrajudiciais, sendo uma delas o protesto extrajudicial da certidão de dívida ativa, que tem demonstrado um considerável grau de eficácia.

O Instituto de Protesto (IEPT), associação que representa os 145 tabelionatos de protesto de Santa Catarina, apresentou um levantamento do expressivo valor recuperado ao erário municipal por meio dessa via extrajudicial, estimado em mais de R\$ 13 milhões diretamente pelos cartórios e em aproximadamente R\$ 133 milhões por meio de negociação posterior à intimação para pagamento, no período de 1º de janeiro de 2012 a 20 de fevereiro de 2019 (TJSC, 2019). Vale destacar que há registro de que 102 dos 295 municípios catarinenses já empregam, regularmente, o instituto do protesto de forma exitosa.

A Unidade Regional de Execuções Fiscais Municipais e do Estado foi precursora como um dos primeiros núcleos da Justiça 4.0 implantados no âmbito do Poder Judiciário catarinense. A Unidade é composta por quatro juízes especiais e atendida pela Divisão de Tramitação Remota das Execuções Fiscais, que detém jurisdição sobre aproximadamente 60% das execuções fiscais municipais em trâmite no estado de Santa Catarina. Ao todo, são 444 mil processos em andamento, somando-se a 133 mil processos suspensos, originários de 58 municípios abrangidos pelas 29 comarcas que, atualmente, compõem a regional (TJSC, 2023b). O cenário atual mudou significativamente desde a criação da unidade, conforme demonstrado

nas Figuras 4 e 5, pois o acervo recebeu uma demanda constante na entrada de processos nos anos de 2021 e 2022, respectivamente.

A Figura 4, a seguir, demonstra que a taxa de congestionamento líquida de processos no Judiciário catarinense foi de 89,6% em 2021.

FIGURA 4 - Acervo de processos 2021 no Judiciário catarinense.

Período de Apuração: 01/01/2021 até 31/12/2021 2021			
ACERVO	PRODUTIVIDADE	ENTRADA/BAIXA	INDICADORES
423.847 <small>Acervo Geral - Início do Período</small>	209.033 <small>Produção</small>	71.836 <small>Entradas - Casos Novos</small>	58,1% <small>IAD</small>
522.982 <small>Acervo Geral - Final Período</small>	8,70% <small>% Julgado pelo Acervo</small>	70.077 <small>Outras Entradas</small>	89,6% <small>Taxa de Congestionamento Líquida</small>
(Em bran...) <small>Conclusos em Gabinete (Hoje)</small>	63,4% <small>% Julgado pela Entrada Casos Novos</small>	36.303 <small>Baixados Definitivamente</small>	5.986,3 <small>Taxa de Demanda</small>
(Em bran...) <small>Andamento em Cartório (Hoje)</small>		6.525 <small>Outras Baixas</small>	3.025,3 <small>Taxa de Redução</small>

Fonte: Poder Judiciário de Santa Catarina (TJSC, 2022).

A partir do ano de 2022, a Unidade Regional das Execuções Fiscais Municipais da comarca da capital experimentou relativa estabilidade no volume de processos recebidos, conforme observado na Figura 5 a seguir.

FIGURA 5 - Acervo de processos 2022 no Judiciário catarinense.

Período de Apuração: 01/01/2022 até 14/12/2022 2022			
ACERVO	PRODUTIVIDADE	ENTRADA/BAIXA	INDICADORES
522.982 <small>Acervo Geral - Início do Período</small>	283.848 <small>Produção</small>	70.837 <small>Entradas - Casos Novos</small>	74,1% ↑ <small>IAD</small>
579.121 <small>Acervo Geral - Final Período</small>	10,19% <small>% Julgado pelo Acervo</small>	41.923 <small>Outras Entradas</small>	89,2% <small>Taxa de Congestionamento Líquida</small>
20.855 <small>Conclusos em Gabinete (Hoje)</small>	83,3% ↑ <small>% Julgado pela Entrada Casos Novos</small>	52.944 <small>Baixados Definitivamente</small>	5.903,1 <small>Taxa de Demanda</small>
437.747 <small>Andamento em Cartório (Hoje)</small>		3.464 <small>Outras Baixas</small>	4.412,0 <small>Taxa de Redução</small>

Fonte: Poder Judiciário de Santa Catarina (TJSC, 2022).

No que diz respeito à redução de acervo, nota-se que houve uma diminuição de 20,94% de 2021 para 2022. Essa consistência, somada à implementação de novos fluxos de trabalho, à incorporação de ferramentas de automação processual e ao

valeroso apoio recebido em regime de cooperação, refletiu, positivamente, nos indicadores da unidade durante o atual biênio administrativo (TJSC, 2023a). Ademais, é válido destacar que diversos municípios catarinenses já adotam o protesto como alternativa ao ajuizamento de processos judiciais, o que também contribui para a redução do acervo dos processos judiciais.

O Supremo Tribunal Federal (STF) já se manifestou acerca da execução fiscal e caracterizou tal processo judicial como sendo de alto custo, com um reduzido índice de recuperação dos créditos públicos, além de contribuir para o congestionamento do Poder Judiciário (STF, 2016).

2.6 COBRANÇA ADMINISTRATIVA OU EXTRAJUDICIAL

Dito isso, passa-se à análise do protesto em si, que, a partir da Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, definiu a competência e regulamentou os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida (Brasil, 1997).

A mencionada lei versa sobre o conceito de protesto, caracterizando-o como um “ato formal e solene, pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida”, incluídas as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas Autarquias e Fundações Públicas (Brasil, 1977). Portanto, a CDA é caracterizada como título extrajudicial, é executada no Tabelionato/Cartório e deve seguir os procedimentos estabelecidos em lei.

Ressalte-se que, por alguns anos, houve discussões e questionamentos acerca da constitucionalidade e da legalidade dos meios alternativos de cobrança do crédito tributário, como o protesto da certidão de dívida ativa em cartório e a inclusão do nome do contribuinte devedor no cadastro de inadimplentes, até que o Supremo Tribunal Federal (STF), por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.135/DF, e o Superior Tribunal de Justiça (STJ), no Recurso Especial nº 1.686.659-SP, firmaram o entendimento de que a cobrança é constitucional (STJ, 2013; STF, 2016):

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.135 DISTRITO FEDERAL. RELATOR: MIN. ROBERTO BARROSO.
Ementa: DIREITO TRIBUTÁRIO. ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 9.492/1997, ART. 1º, PARÁGRAFO ÚNICO. INCLUSÃO DAS CERTIDÕES DE DÍVIDA ATIVA NO ROL DE TÍTULOS SUJEITOS A PROTESTO. CONSTITUCIONALIDADE.

1. O parágrafo único do art. 1º da Lei nº 9.492/1997, inserido pela Lei nº 12.767/2012, que inclui as Certidões de Dívida Ativa - CDA no rol dos títulos sujeitos a protesto, é compatível com a Constituição Federal, tanto do ponto de vista formal quanto material (...) (ADI 5.135/DF, Relator Ministro Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 9.11.2016, DJe 7.2.2018).

Na decisão acima referida, confirmou-se que não há efetiva restrição a direitos fundamentais dos contribuintes, pois inexistente afronta ao devido processo legal, já que o fato da ação de execução fiscal ser o instrumento típico para a cobrança judicial da Dívida Ativa não exclui mecanismos extrajudiciais, como o protesto de CDA, e esse não impede o devedor de acessar o Poder Judiciário para discutir a validade do crédito (STF, 2016). A decisão ainda defendeu que o dispositivo legal impugnado não viola o princípio da proporcionalidade, uma vez que a medida é adequada, pois confere maior publicidade ao descumprimento das obrigações tributárias e serve como importante mecanismo extrajudicial de cobrança, que estimula a adimplência, incrementa a arrecadação e promove a justiça fiscal (STF, 2016).

A decisão da Corte reiterou que o protesto da CDA é a medida necessária que se impõe, pois permite alcançar os fins pretendidos de modo menos gravoso para o contribuinte e mais eficiente para a arrecadação tributária em relação ao executivo fiscal (STF, 2016). Por fim, o Supremo elencou como principais benefícios do protesto da CDA a maior eficiência e economicidade na recuperação dos créditos tributários; a garantia da livre concorrência, evitando que agentes possam extrair vantagens competitivas indevidas da sonegação de tributos; e o alívio da sobrecarga de processos do Judiciário em prol da razoável duração do processo (STF, 2016).

Os Tribunais Superiores concluíram, portanto, que:

o protesto das Certidões de Dívida Ativa constitui mecanismo constitucional e legítimo, por não restringir de forma desproporcional quaisquer direitos fundamentais garantidos aos contribuintes e, assim, não constituir sanção política (STF, 2016).

Além disso, o protesto, enquanto ferramenta de cobrança coercitiva dos débitos tributários, não viola os princípios constitucionais da inafastabilidade da jurisdição, do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório (Silveira, 2021b).

Dessa forma, é possível inferir que a cobrança mediante o protesto é eficiente porque não depende de uma tutela jurisdicional e o contribuinte é compelido a efetuar o pagamento no âmbito administrativo, o que o torna um método com elevado grau de resolução e pode ser solucionado em dias ou em meses (Ziemann, 2022), ou seja, esse mecanismo de cobrança reflete a ideia de eficiência no recolhimento dos tributos,

pois promove o aumento da arrecadação tributária em curto período de tempo e de forma menos custosa comparado ao processo judicial da execução fiscal.

Considerando isso, é válido ratificar que, no caso de Itapoá, por meio do Decreto Municipal nº 3.816/2018, foram regulamentados os atos de cobrança extrajudicial pelo instituto jurídico do protesto (Itapoá, 2018). Desse modo, restou autorizada a Divisão de Dívida Ativa a proceder à cobrança administrativa ou extrajudicial pelo protesto.

É importante registrar que a Prefeitura de Itapoá/SC utiliza um sistema informatizado, que facilita a recuperação de tributos referentes a IPTU, ITBI, ISS, por exemplo. O Atende.Net, contratado mediante processo licitatório, permite fazer uma varredura no sistema em busca de débitos, para emissão da CDA, a qual é recebida pela Procuradoria Municipal, que elabora a petição e junta os documentos necessários para ajuizamento da ação de execução fiscal. Da mesma forma, é utilizado para a emissão de CDA e encaminhamento ao Tabelionato para o protesto da dívida. Todo esse processo é realizado de forma digital, pois o sistema é sincronizado com os sistemas judicial e extrajudicial, o que permite maior celeridade à rotina (IPM Sistemas, 2023).

Considerando a possibilidade da utilização do protesto ou de outras formas alternativas ao processo judicial de execução fiscal, ratifica-se que se trata do fenômeno da desjudicialização. Inclusive, em observância ao Direito Comparado, existem países que já adotam tal procedimento e utilizam a cobrança administrativa ou mista, sincrética ou semijudicial (administrativa e judicial), como é o caso da Espanha, de Portugal e do Chile, cabendo apenas ao Poder Judiciário a apreciação jurídica em situações excepcionais (Silveira, 2021a).

Dessa forma, o acesso à Justiça torna-se mais célere, em virtude do menor número de processos, já que, como dito anteriormente, a justiça brasileira tem uma elevada quantidade de processos de execução fiscal que abarrotam as Varas das Comarcas brasileiras (Silveira, 2021b).

Outrossim, existem Tribunais no país que estabelecem um valor limite mínimo para o não ajuizamento da execução fiscal ou a extinção do processo sem julgar o mérito (Fonseca, 2020). Nesse sentido, em 2007, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina editou o Enunciado Sumular nº 22, o qual previu:

A desproporção entre a despesa pública realizada para a propositura e tramitação da execução fiscal, quando o crédito tributário for inferior a um salário mínimo, acarreta a sua extinção por ausência de interesse de agir, sem prejuízo do protesto da certidão de dívida ativa (Prov. CGJ/SC n. 67/99) e da renovação do pleito se a reunião com outros débitos contemporâneos ou posteriores justificar a demanda (TJSC, 2007).

Tal entendimento consolidou as denominadas execuções fiscais antieconômicas (TJSC, 2007), o que significa dizer que, na existência de créditos exequíveis com valores menores a um salário mínimo, esses devem ser cobrados de outra forma que não a judicial. Por isso, no caso proposto, a cobrança é feita mediante o protesto da CDA em cartório – execução fiscal administrativa. Desse modo, a execução fiscal desjudicializada promove o desafogamento do Judiciário, além de diminuir a possibilidade de ocorrência da prescrição dos créditos tributários (Silveira, 2021a).

No que diz respeito à prescrição, não se trata apenas da inércia em ajuizar ou dar andamento nas ações de execução fiscal, mas também existem outras dificuldades enfrentadas pela Administração Pública, o que não é diferente para Itapoá. Becker e Peixoto (2018) enumeram alguns dos obstáculos: cadastros de contribuintes desatualizados ou com informações incompletas; poucos servidores nos quadros para atuação nas fases anteriores ao ajuizamento das demandas; dificuldade na capacitação dos servidores; restrições orçamentárias; e utilização de sistemas operacionais que não auxiliam no dia a dia da repartição.

Nesse sentido, Köche e Buffon (2015) afirmam que os atores econômicos subsidiam a existência do Estado, pois viabilizam a implementação de políticas públicas, como obras de infraestrutura necessárias para o coletivo.

Sobre a cobrança dos tributos pelo protesto, Souza (2021) a denomina com uma estratégia alternativa de pagamento da dívida ativa.

2.7 CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO: O MUNICÍPIO DE ITAPOÁ/SC

A cobrança dos créditos tributários, no prazo legalmente estabelecido e com resultados positivos, é um grande entrave para os municípios em geral (Castellani, 2018), principalmente para os menores, como é o caso de Itapoá.

Como já exposto anteriormente, ratifica-se que a economia de Itapoá é sustentada, principalmente, pelo turismo e pelo Porto Itapoá, enquanto atividades

como a construção civil, a pesca artesanal, a agricultura de subsistência (com destaque para o cultivo de banana e arroz) e a pecuária em pequena escala também têm relevância. No entanto, o município enfrenta desafios na cobrança de créditos tributários inscritos em dívida ativa, frequentemente, recorrendo à ação de execução fiscal, mas enfrentando obstáculos como a morosidade judicial e a falta de pessoal na Procuradoria Municipal, o que impede o retorno financeiro esperado.

Considerando o princípio da Legalidade pressuposto pela Administração Pública, o Decreto Municipal nº 3.816/2018 permitiu que a autoridade competente pudesse utilizar o protesto em cartório da CDA (Itapoá, 2018), o que ensejou a execução fiscal administrativa ou desjudicialização (Silveira, 2021b). Por conta disso, foram analisados os dados constantes nos relatórios da arrecadação tributária do município nos períodos de 2014 a 2018 e de 2019 a 2022 (janela de análise).

O Código Tributário Municipal (CTM) de Itapoá, instituído pela Lei Municipal nº 71, de 3 de novembro de 1994, dispõe sobre fatos geradores, contribuintes, responsáveis, bases de cálculo, incidência, alíquotas, lançamento, arrecadação, fiscalização de tributos, disciplina a aplicação de penalidades, a concessão de isenções e administração tributária, ou seja, entre suas disposições, versa acerca do conceito, natureza jurídica e outras peculiaridades de cada tributo.

O Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), em consonância com o disposto na CF/88, tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse do bem imóvel, por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do município. O IPTU incide sobre o imóvel construído, ou seja, o terreno com as respectivas construções permanentes que sirvam para habitação, uso, recreio ou para exercício de quaisquer atividades, lucrativa ou não, independentemente de sua forma ou destino aparente ou declarado (Itapoá, 1994). No caso do IPTU, considera-se ocorrido o fato gerador no primeiro dia do exercício responderão qual o imposto se refere, tendo como base de cálculo o valor venal do imóvel, aplicável a alíquota correspondente. O imposto é lançado, anualmente, em nome do contribuinte que constar no Cadastro Fiscal Imobiliário em 1º de janeiro do ano a que corresponder o lançamento (Itapoá, 1994).

Para os efeitos de Imposto Territorial (IT), o artigo 7º do CTM, estabelece o conceito de terreno como solo sem benfeitoria ou edificação ou o solo que contenha benfeitorias, como exposto a seguir:

Art. 7º (...). I – Construção provisória que possa ser removida sem destruição ou alteração; II – Construção em andamento ou paralisada; III – Construção em ruínas, em demolição, condenada ou interdita; IV – Construção que a autoridade competente considere inadequada quanto à área ocupada, para a destinação ou utilização pretendida; V – Área de terreno que exceda a 7 (sete) vezes a área construída a que estiver vinculada. A base de cálculo é o valor do terreno apurado conforme o valor de mercado (Itapoá,1994).

O Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) tem como fato gerador o efetivo registro do título translativo de propriedade do bem imóvel ou de direito real a ele relativo, exceto os de garantia. A base de cálculo do ITBI é o valor venal (valor corrente de mercado) dos bens ou direitos relativos ao imóvel transferido. O imposto deve ser pago antes do registro do título translativo junto ao ofício de registro de imóveis, de acordo com o §7º, do artigo 150 da Constituição Federal, mediante documento próprio previsto em regulamento e fornecido pelo órgão fazendário competente (Itapoá,1994).

O artigo 26 do CTM dispõe acerca das hipóteses de incidência do ITBI:

Art. 26. O imposto incidirá especificamente sobre: I – a compra e venda; II – a doação em pagamento; III – a permuta; IV – o mandato em causa própria, ou com poderes equivalentes, para a transmissão de bem imóvel e respectivo substabelecimento ressalvado o caso do mandatário receber a escrita definitiva do imóvel; V – a arrematação, a adjudicação e a remição; VI – as divisões de patrimônio comum ou partilha, quando for atribuído a um conjugue, separado ou divorciado, valor dos bens imóveis acima da respectiva meação; VII – as divisões para extinção de condomínio de bens imóveis, quando for recebida por qualquer condomínio quota-parte material cujo valor seja maior do que o de sua quota-parte ideal; VIII – revogado; IX – cessão de exercício de direito de uso, usufruto enfiteuse e subenfiteuse; X – as rendas expressas constituídas sobre bem imóvel; XI – a cessão de direitos do arrematante ou adjudicatário depois de assinado o auto de arrematação ou adjudicação; XII – a cessão de direitos decorrentes de compromisso de compra e venda e de promessa de cessão; XIII – a cessão de direitos de concessão real de uso; XIV – a cessão de direitos à sucessão; XV – a cessão de benfeitorias e construções de terreno compromissado à venda ou alheio; XVI – a cessão física quando houver pagamento de indenização; XVII – a cessão de direitos possessórios; XVIII – a promessa de transmissão de propriedade, através de compromisso devidamente quitado; XIX – todos os demais atos onerosos, translativos de bens imóveis e demais cessões de direitos a eles relativos (Itapoá,1994).

O Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS ou ISSQN) incide sobre a prestação de serviços especificados em lista correspondente, por contribuinte que tenha ou não sede ou domicílio no território do município, sendo, portanto, o prestador do serviço o responsável pelo pagamento. Nesse caso, enquadram-se o ISS variável, o ISS nota avulsa e o ISS construção civil. Normalmente, o ISS nota avulsa é recolhido por Microempreendedores Individuais (MEI) que não tem obrigatoriedade para emitir a nota fiscal, mas que, em alguns casos, são solicitados pelo tomador do serviço a

emitir o documento, como no caso de pedreiros, eletricitas, encanadores (Itapoá,1994). O ISS fixo é devido pelos prestadores de serviço sob a forma de trabalho pessoal e pelas sociedades de profissionais, sendo calculado pela Fazenda Municipal, anualmente, com base na Unidade de Referência Fiscal (UFIR) vigente na data do lançamento (Itapoá,1994).

Diante do exposto, salienta-se que as espécies tributárias analisadas neste trabalho foram os impostos: IPTU, IT, ITBI, IPTU glebas, ISS variável, ISS fixo, ISS nota avulsa e ISS construção civil. Destaca-se que a escolha pela análise dos dados referentes a esses impostos se deve ao fato de serem espécies tributárias do tipo vinculado, o que significa que o valor arrecadado já tem um destino determinado, ou seja, está vinculado a uma contraprestação de serviços ou atividade estatal (Meirelles, 2021).

Além disso, é importante ressaltar que no caso do IPTU, do IT e do ISS fixo, o lançamento do tributo é anual, enquanto nos demais, como o ISS variável, o ISS nota avulsa, o ITBI e o ISS construção civil, acontece de forma circunstancial, pois são lançados quando há ocorrência do fato gerador do tributo, que pode ser a prestação do serviço, a transmissão de propriedade ou a construção civil, respectivamente (Meirelles, 2021).

Vale destacar que, durante a pandemia, não houve suspensão da cobrança dos tributos ou prorrogação de prazo para o recolhimento. Entretanto, é possível concluir que pode ter ocorrido uma redução dos valores arrecadados devido à situação excepcional.

2.8 ESTUDOS ANTERIORES SOBRE A TEMÁTICA

No intuito de verificar os estudos que já foram produzidos com relação ao tema proposto, foi procedida uma revisão sistemática de literatura, com a finalidade de explorar as pesquisas já elaboradas e seus resultados obtidos.

As buscas foram efetivadas nas bases de dados Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), Google Acadêmico e nos anais dos eventos relacionados à Administração Pública, como os promovidos pela Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD): o

Encontro Anual da ANPAD (EnANPAD) e o Encontro de Administração Pública da ANPAD (EnAPG).

Para tanto, utilizou-se a combinação, em português, das seguintes palavras-chave: Dívida Ativa; Execução Fiscal; Débitos Tributários; Protesto. O marco cronológico para seleção dos estudos na BDTD, no Google Acadêmico e no Portal de Periódicos da CAPES foi o período a partir de 2018, pois, diante do elevado número de trabalhos sobre o tema, optou-se pela busca por um período relativamente curto, tendo em vista as constantes alterações legislativas e as mudanças de entendimentos jurisprudenciais dos Tribunais Superiores.

Ademais, também foram utilizados livros de doutrina jurídica especializada no âmbito Tributário, tendo em vista que, para o Direito, os conceitos e a natureza jurídica dos institutos possuem relevância para o estudo do conteúdo.

A partir de então, perante o material selecionado, foi realizada a leitura dos resumos presentes nas publicações científicas e foram escolhidas 12 pesquisas que trataram, especificadamente, da temática ora analisada. Os resultados obtidos foram alocados na Tabela 1.

TABELA 1 - Mapeamento de resultados das buscas.

Bases de dados (fontes)	Resultados da Busca	Trabalhos selecionados
Periódicos CAPES	6	3
BDTD	9	3
Google Acadêmico	508	5
Congressos de Administração Pública	3	1
Total	526	12

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa.

Por sua vez, em um breve resumo, foram elencados os dados dos trabalhos selecionados, como autor, título e ano da publicação, no Quadro 1. Destaca-se que essas pesquisas foram utilizadas como base para este estudo, uma vez que abordaram informações relevantes e adequadas como contribuição para esta pesquisa, notadamente, quanto ao protesto como ferramenta de recuperação de créditos tributários.

QUADRO 1 - Resumo da busca dos estudos anteriores.

Autor/Ano	Título
Almeida; Vita (2018)	Recuperação dos créditos fazendários: métodos alternativos de solução as controvérsias tributárias
Dolfini <i>et al.</i> (2018)	O protesto extrajudicial como instrumento de recuperação de dívida ativa em contraposição à ação de execução fiscal
Londe (2018)	O protesto extrajudicial de certidões de dívida ativa prévio à execução fiscal
Portella; Borges (2018)	Diagnóstico e análise-crítica da dívida ativa do município de Salvador e propostas para o seu saneamento
Fraga (2019)	A viabilidade para fazer cobrança de dívida ativa em cartórios de protesto no município de Osório/RS
Maciel (2019)	Gestão tributária municipal: um estudo acerca da cobrança de títulos da dívida através do protesto extrajudicial
Fonseca (2020)	Cobrança da dívida ativa e execução fiscal: uma análise da efetividade dos meios de cobrança do Estado
Lopes (2020)	Execução fiscal: inefetividade na prestação jurisdicional e a possibilidade de protesto das certidões de dívida ativa
Peres (2020)	A desjudicialização da execução fiscal brasileira e o paradigma da eficiência.
Mafioleti (2021)	A Cobrança da Dívida Ativa no Município de Jacinto Machado/SC
Silveira (2021)	Desjudicialização da execução fiscal: a necessária quebra de um paradigma
Souza (2021)	(In)Eficiência do protesto extrajudicial como meio de recuperação de dívida ativa: exame empírico sob a perspectiva da Análise Econômica do Direito

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

O artigo de Dolfini *et al.* (2018) teve por objetivo apontar os elementos que influenciam a adesão ao Termo de Cooperação estabelecido entre a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e os Tabelionatos de Protestos, por meio do Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil (IEPTB/BR). Por fim, os autores concluíram que a adesão ao Termo de Cooperação para Protesto das Certidões de Dívida Ativa viabiliza a recuperação extrajudicial da dívida ativa e aumenta o recolhimento de impostos federais. Isso ocorre porque os cartórios proporcionam uma célere recuperação de crédito, com segurança jurídica, que contribui para o aumento da arrecadação das dívidas inscritas na dívida ativa e ainda não ajuizadas no Poder Judiciário.

O ensaio de autoria de Almeida e Vita (2018) buscou apresentar alguns métodos alternativos de solução às controvérsias tributárias, entre eles o uso do protesto extrajudicial das Certidões de Dívida Ativa para recuperação de créditos em

fase de execução fiscal, já que essa ferramenta se apresenta, na maioria das vezes, inexitosa. Entre as conclusões apresentadas como forma alternativa de recuperação do crédito tributário, destaca-se o protesto da certidão de dívida ativa, um meio indireto e de baixo custo que serve a qualquer crédito fiscal executável.

O livro de Londe (2018) é resultado de uma dissertação que teve como objetivo comparar o protesto de CDA e a execução fiscal com base no percentual de recuperação de crédito, no prazo de duração, na litigiosidade e no custo, além analisar a proporcionalidade entre o valor cobrado e o custo, bem como a efetividade das duas modalidades de cobrança da dívida ativa. Concluiu-se que a única medida constitucional, legal, legítima e eficiente para a cobrança da dívida ativa é o encaminhamento dos títulos representativos da dívida ativa a protesto.

Portella e Borges (2018) propuseram, como objetivo do trabalho, a análise crítica do instituto da Dívida Ativa, a partir do diagnóstico da situação encontrada no município de Salvador. Destacaram o baixo desempenho da recuperação dos créditos inscritos e o expressivo estoque da dívida ativa. Por tais motivos, foram ponderadas algumas alternativas de saneamento e recuperação, que incluem tanto a revisão de toda a estrutura e dinâmica da Administração Fazendária quanto a adoção dos chamados meios alternativos de soluções de conflitos no âmbito fiscal. Por fim, concluíram que outras ações, como cobrança administrativa, inscrição no Cadastro de Informações (CADIN), cadastro de inadimplentes do município e protesto dos títulos nos Cartórios de Protestos, serão muito mais efetivas na ampliação das receitas da Dívida Ativa, na recuperação dos créditos inscritos e na redução do estoque da Dívida Ativa de Salvador/BA.

Fraga (2019), em sua pesquisa intitulada “A viabilidade para fazer cobrança de dívida ativa em cartórios de protesto no município de Osório/RS”, teve por objetivo analisar a viabilidade de implantar o sistema de cobrança extrajudicial mediante o protesto cartorário de Certidões de Dívida Ativa no município de Osório. Para a pesquisa, foi desenvolvido e aplicado o método qualitativo, com entrevistas a servidores que operam, diretamente, na cobrança de Dívida Ativa. A investigação permitiu concluir que o sistema de cobrança cartorária é viável e de extrema necessidade para o município.

Maciel (2019), no desenvolvimento do seu trabalho propôs como finalidade a descrição do processo de cobrança de títulos da dívida ativa, sob a égide de créditos

tributários, por intermédio do protesto extrajudicial da certidão de dívida ativa. Para análise sob a perspectiva de gestores municipais, foram realizadas entrevistas com os gestores dos municípios de Arinos e Paracatu, no estado de Minas Gerais, e concluiu-se que o protesto pode ser uma forma de cobrança alternativa eficaz para o recebimento dos créditos em dívida ativa nos municípios estudados.

Segundo Peres (2020), em sua pesquisa desenvolvida na dissertação, o levantamento realizado anualmente pelo Conselho Nacional de Justiça evidencia o acúmulo de processos de execução fiscal e seu baixo grau de efetividade. Por esse motivo, o trabalho buscou aprofundar a real eficiência do procedimento judicial de cobrança de débitos fiscais no Brasil e apontou possíveis soluções no Direito Comparado e outras já em trâmite no ordenamento jurídico brasileiro. Por fim, Peres (2020) concluiu que o desempenho insatisfatório da execução fiscal na recuperação do crédito público exige que os operadores do direito repensem o modelo atual, uma vez que a atividade judicial não possui planejamento adequado para otimizar a prestação jurisdicional.

O trabalho elaborado por Lopes (2020) analisou a ineficiência do processo executivo fiscal para cobrança dos créditos inscritos em dívida ativa e sugeriu o protesto das Certidões de Dívida Ativa como uma modalidade extrajudicial alternativa à cobrança judicial. Ademais, concluiu pela necessidade do incremento da utilização de formas alternativas à execução fiscal, a fim de obter um maior sucesso na cobrança dos créditos inscritos em dívida ativa, com a ampliação da utilização do protesto como uma possibilidade mais vantajosa.

Como objetivo principal da pesquisa, Fonseca (2020) propôs encontrar formas de dar maior efetividade à cobrança de créditos da Fazenda Pública, com intuito de diminuir a necessidade de acionar o Judiciário para executar os devedores, o que resulta em demandas infundáveis e infrutíferas. Diante disso, Fonseca (2020) sugeriu uma reforma da legislação tributária vigente e da lei de execução fiscal, bem como a utilização de forma adequada dos recursos pelo Estado.

Em sua dissertação, Silveira (2021) reafirma que, no Brasil, a cobrança de créditos tributários depende quase que exclusivamente da atuação do Poder Judiciário para recuperação da receita fiscal. O autor defende que o protesto da CDA e a inscrição do nome do devedor no cadastro de inadimplentes são métodos úteis, mas insuficientes para assegurar a eficiência da cobrança da dívida tributária. O

trabalho levantou algumas hipóteses a fim de contribuir para a melhoria da cobrança e da arrecadação tributária. O pesquisador concluiu por desjudicialização, reforma tributária e utilização dos métodos alternativos de cobrança do crédito tributário, além de defender e apontar a adoção de um modelo misto ou semijudicial de execução fiscal como solução.

Souza (2021) instruiu a sua pesquisa pelo estudo do procedimento de cobrança dos débitos tributários inscritos em dívida ativa. O objetivo da dissertação foi avaliar a eficiência do protesto extrajudicial enquanto instrumento para a recuperação da dívida ativa e, nas considerações finais, concluiu que o protesto extrajudicial é uma ferramenta profícua na recuperação da dívida ativa, alinhada ao princípio da eficiência na atuação da Administração Pública.

No estudo realizado por Mafioleti (2021), a pesquisadora buscou analisar os métodos de cobrança da dívida ativa utilizados na Prefeitura Municipal de Jacinto Machado/SC, a fim de propor mudanças no sistema de cobrança por meio da utilização de métodos relevantes para efetivação dos créditos fiscais. A autora concluiu que a cobrança administrativa, juntamente com um conjunto de outras ações, incluindo o protesto, pode contribuir para a melhoria da eficiência na cobrança da dívida ativa.

No próximo capítulo, será abordada a metodologia utilizada para alcançar os objetivos delineados para esta pesquisa.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo são apresentados os procedimentos metodológicos e as etapas práticas deste estudo para alcançar o objetivo geral, que visa analisar o impacto na implementação do protesto como ferramenta de cobrança administrativa da dívida ativa dos impostos do município de Itapoá/SC durante o período de 2014 a 2022, levando em consideração a imposição legal a partir de 2018.

De acordo com Silva e Menezes (2005), a pesquisa consiste na materialização de uma investigação planejada e desenvolvida conforme as normas prescritas pela metodologia científica. Essa, por sua vez, constitui o conjunto de critérios e métodos a serem aplicados na investigação.

No item 3.1, consta a classificação da pesquisa; no 3.2, são explicitados os procedimentos de coleta; e, no 3.3, são apresentados o tratamento e a análise dos dados.

3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

No que diz respeito ao conceito de pesquisa, existem diversas as definições e todas convergem a um ponto em comum. Para Minayo (1993, p. 23), por exemplo, a pesquisa é “uma atividade básica das ciências na sua indagação e descoberta da realidade. É uma atitude e uma prática teórica de constante busca que define um processo intrinsecamente inacabado e permanente”. O autor defende que se trata de uma atividade que aproxima e combina a teoria e os dados.

Por outro lado, Gil (1999, p. 42), define a pesquisa como “um processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico”. O objetivo fundamental da pesquisa é descobrir respostas para problemas mediante o emprego de procedimentos científicos.

Dito isso, vale mencionar que este estudo, quanto à sua abordagem, classifica-se como pesquisa quantitativa, que, segundo Silva e Menezes (2005), considera que tudo pode ser quantificável, o que significa traduzir opiniões e informações em números para classificá-las e analisá-las. Essa abordagem requer o uso de recursos e de técnicas estatísticas, como percentagem, média, moda, mediana, desvio-padrão, coeficiente de correlação, análise de regressão. A abordagem quantitativa possui

características peculiares, entre as quais se destacam a definição de variáveis, a quantificação coleta de dados e informações e a utilização de tratamentos estatísticos (Michel, 2005). Infere-se, portanto, que a pesquisa quantitativa se configura a partir de explicações objetivas, com ênfase em dados numéricos.

Ademais, quanto aos seus objetivos, trata-se de uma pesquisa descritiva, pois se preocupa em estabelecer relações entre variáveis a partir do uso de técnicas padronizadas de coleta de dados (Silva; Menezes, 2005). Para Oliveira (1999), a pesquisa descritiva explica a relação entre variáveis e procura determinar sua natureza, tendo como base precisa os pressupostos ou hipóteses do objeto de estudo.

Quanto aos procedimentos técnicos, foi realizado um estudo documental combinado com pesquisa bibliográfica, tendo por objeto o município de Itapoá/SC, a fim de analisar o impacto da implementação do protesto como ferramenta de cobrança administrativa da dívida ativa dos impostos do referido município durante o período de 2014 a 2022, levando em consideração a imposição legal a partir de outubro 2018.

3.2 PROCEDIMENTOS DE COLETA

A coleta de dados de pesquisa é um processo de apuração de informações para comprovar uma problemática levantada, conforme descrito no texto “Quais são os instrumentos de coleta de dados de pesquisa?” (Biblioteca Prof. Lydio Bandeira de Mello, 2022). Por esse motivo, etapa da coleta de dados é de suma importância, pois é o momento em que os dados relevantes para a pesquisa são selecionados para fundamentar os resultados do estudo (Marconi; Lakatos, 1996).

Nesse sentido, os dados são considerados a base das informações de uma pesquisa quantitativa e podem ser classificados como primários e secundários. Esses últimos são definidos como aqueles que já foram coletados, tabulados, ordenados e, às vezes, até analisados, com propósitos diferentes da pesquisa em andamento, e que estão catalogados à disposição dos interessados (Mattar, 1996). Da mesma forma, Knechtel (2014) explica que os dados secundários são aqueles já processados, normalmente, vindos de pesquisas oficiais e/ou de outras fontes credenciadas.

Diante do exposto, destaca-se que, neste trabalho, a coleta foi realizada a partir de dados secundários, pois foi realizada a análise de relatórios com informações acerca da arrecadação das espécies tributárias do município de Itapoá, notadamente

os impostos, nos períodos 2014 a 2022, emitidos pelo *software web* da IPM Sistemas utilizado pela Prefeitura e/ou disponibilizados no endereço eletrônico do ente municipal, assim como dados públicos constantes em relatórios anuais disponíveis nos sítios eletrônicos de órgãos competentes, como o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), que disponibiliza informações acerca da receita tributária com base nos dados remetidos pelo município pelo sistema e-Sfinge¹.

Vale registrar que o primeiro passo para acessar as informações constantes nos relatórios se deu a partir de uma reunião com a Secretária da Fazenda e com a gerente do Órgão Tributário da Prefeitura de Itapoá, momento em que foram explanados os objetivos da pesquisa. Após esse encontro, o contato foi mantido por meio de trocas de mensagens e informações fornecidas por *e-mail*.

Os relatórios com os dados foram gerados do sistema utilizado pela Prefeitura com a seleção dos filtros necessários para que fossem suficientes e relevantes para a pesquisa. Os relatórios foram emitidos por ano para cada tributo municipal, o que rendeu cerca de 80 páginas para análise e tabulação dos dados.

3.3 TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS

A etapa de tratamento e análise de dados é uma das etapas de grande relevância, visto que, a partir dos dados coletados, a pesquisa apresentará os resultados e conclusões, que podem ser finais ou apenas parciais, de modo a contribuir para pesquisas posteriores (Marconi; Lakatos, 1996).

Conforme Marconi (2022), a análise de dados pressupõe a quantificação dos eventos para subsequente classificação, mensuração e análise. Desse modo, após a coleta, foi iniciada a etapa de tratamento dos dados, em que foram consideradas as informações e os dados referentes ao recolhimento dos impostos nos anos de 2014 a 2022, a fim de verificar o impacto na arrecadação tributária municipal. Então, os dados foram tratados, ordenados e agrupados por período (ano) e por espécie tributária, no caso os impostos, e, posteriormente, lançados em planilhas eletrônicas para facilitar a análise e a apuração dos resultados.

¹ Sistema de Fiscalização Integrada de Gestão (e-Sfinge) é um conjunto de aplicativos integrados relacionados à atividade-fim do TCE/SC. O e-Sfinge recebe as informações sobre as contas públicas enviadas pelos agentes públicos e consolida os dados de gestão em remessas unificadas. Também emite relatórios automáticos de avaliação e analisa a gestão de cada município e do Estado, ampliando a publicidade das informações (TCE/SC, 2024b).

A etapa de obtenção dos resultados da pesquisa começou pela estimação da estatística descritiva, em que os cálculos estatísticos de média, mediana, variância, mínimo, máximo e desvio padrão foram realizados no *software* Stata®. Em seguida, foi calculado o teste de hipótese denominado teste t, para verificar se uma determinada hipótese nula deveria ser rejeitada ou não. Conforme Hair Jr. *et al.* (2009), o teste t é um método de avaliação da significância estatística da diferença entre duas médias de amostras independentes para uma única variável dependente. Os principais resultados da aplicação dos testes de estatística (descritiva e teste t) são explicados no próximo capítulo.

4 RESULTADOS

4.1 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA

Conforme citado anteriormente, para avançar na análise, procedeu-se à exportação dos dados com o agrupamento dos valores arrecadados por cada imposto, considerando os períodos anterior e posterior à implementação da ferramenta de cobrança administrativa (protesto), a fim de compreender como os valores se comportaram em cada ano durante os períodos de 2014 a 2018 e de 2019 a 2022, de acordo com o disposto na linha do tempo a seguir:



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa.

Além da estatística descritiva, foi realizado o teste t a fim de comparar as médias obtidas para os períodos indicados e avaliar o impacto na arrecadação tributária municipal.

O resultado do teste t (de diferença de média) tem como objetivo avaliar se as médias anuais em cada imposto foi, estatisticamente, significativa se quando comparadas aos períodos anterior e posterior à instituição da ferramenta de cobrança.

Após a obtenção dos resultados, foram elaboradas as Tabelas 2, 3, 4 e 5 para a consolidação das informações. Ressalta-se que as tabelas foram apresentadas por espécie tributária, com análise de cada ano (2014 a 2022), antes e depois da efetiva cobrança administrativa via protesto extrajudicial, para facilitar a visualização dos dados. Optou-se por separar a espécie tributária impostos sobre serviços (ISS) das demais, conforme abaixo descrito.

As Tabelas 2 e 3 apresentam os dados dos valores arrecadados antes da implementação da cobrança pelo protesto. Nota-se que onde lê-se “.” significa ausência de dados suficientes. Os valores são apresentados em Reais (R\$).

TABELA 2 - Período anterior à ferramenta de cobrança (2014 a 2018).

Estat	IPTU	IT	ITBI	IPTU glebas
Média	547823,40	829531,40	27407,02	317942,40
Med	568459,50	885479,80	16510,21	317942,40
Var	7,34e ¹⁰	4,72e ¹⁰	1,16e ⁰⁹	.
Min	155333,50	499453	5146,73	317942,40
Max	910010	1029123	87568,79	317942,40
Desvio p	270945,40	217217,60	34067,43	.

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa.

TABELA 3 - Período anterior à ferramenta de cobrança (2014 a 2018) – ISS.

Estat	ISS variável	ISS fixo	ISS nota avulsa	ISS const. civil
Média	25057,90	3451,72	1836,83	108581,90
Med	29877,46	3286,74	1946,15	111950,20
Var	8,99e ⁰⁷	1319712	1014614	2,92e ⁰⁹
Min	11329,13	2511,23	625,33	52966
Max	33827,17	5372,15	3077,82	160829,60
Desvio p	9481,73	1148,78	1007,28	54010,62

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa.

As Tabelas 4 e 5 contêm os dados de cada espécie tributária/imposto no período posterior à implementação da ferramenta de cobrança (2019 a 2022). Nota-se que onde lê-se “.” significa ausência de dados suficientes. Os valores são apresentados em Reais (R\$).

TABELA 4 - Período posterior à ferramenta de cobrança (2019 a 2022).

Estat	IPTU	IT	ITBI	IPTU glebas
Média	680233,00	741308,70	12849,22	11981,34
Med	721396,80	707561,10	2896,46	10239,43
Var	5,58e ¹⁰	5,64e ¹⁰	3,89e ⁰⁸	9,88e ⁰⁷
Min	360384,2	500116,8	93,66	2564,8
Max	917754,1	1049996	35557,53	24881,69
Dp	236188	237553,5	19715,85	9940,32
Teste t	-0,7692	0,5815	0,6633	.

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa.

TABELA 5 - Período posterior à ferramenta de cobrança (2019 a 2022) – ISS.

Estat	ISS variável	ISS fixo	ISS nota avulsa	ISS const. civil
Média	13750,54	7018,43	4407,16	31898,29
Med	10744,60	5589,61	4157,93	30416,06
Var	1,34e^08	4,42,e^07	19672^16	6,92e^08
Min	3753,94	1398,98	3190,58	1456,31
Max	29759,04	15495,53	6122,2	65304,71
Dp	11574,23	6645,06	1402,57	26304,38
Teste t	1,6161***	-1,1986	-3,2122***	2,5243***

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa.

Antes da efetiva implementação do protesto, a arrecadação do IPTU apresentou uma média de R\$ 547.823,40 e após a média foi de R\$ 680.233,00. Já o IT exibiu uma média de R\$ 829.531,40 e R\$ 741.308,70 nos períodos analisados.

Por sua vez, as médias do ITBI foram de R\$ 27.407,02 e R\$ 12.849,22 antes e depois da cobrança pelo protesto respectivamente. Quanto ao imposto de serviço, os valores médios foram os seguintes, considerando os períodos anterior e posterior à implementação da ferramenta de cobrança respectivamente: ISS variável, R\$ 25.057,90 e R\$ 13.750,54; ISS fixo, R\$ 3.451,72 e R\$ 7.018,43; ISS nota avulsa, R\$ 1.836,83 e R\$ 4.407,16; e ISS construção civil, R\$ 108.581,90 e R\$ 31.898,29.

A análise da espécie tributária IPTU glebas restou prejudicada devido à insuficiência dos dados para a estimação do teste, pois os relatórios não apresentaram os dados para o período em análise.

Cabe destacar que, durante a pandemia, não houve nenhum ato normativo por parte do município de Itapoá/SC que determinasse a suspensão ou prorrogação do lançamento ou recolhimento dos tributos. Conclui-se, portanto, que a redução da arrecadação tributária decorreu da situação calamitosa instalada no país ao longo do período pandêmico.

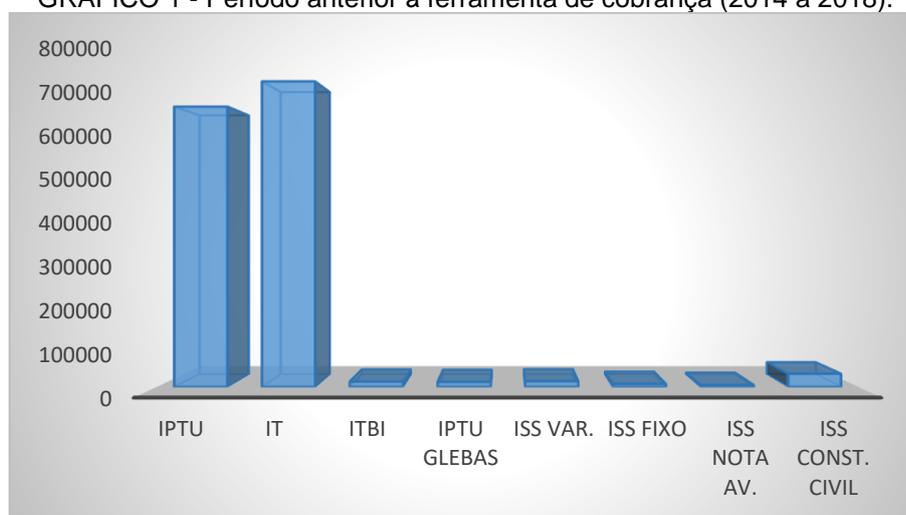
No que diz respeito à arrecadação do IPTU, houve um aumento considerável no período após a implementação do protesto. Vale ressaltar que tal imposto é o tributo que mais contribui para arrecadação de um município e, no caso de Itapoá, a estratégia de utilização da ferramenta de cobrança foi a melhor opção. Embora o IT tenha apresentado uma redução após a implementação do protesto, o valor arrecadado ainda assim foi significativo, pelos mesmos motivos do IPTU.

Entretanto, em se tratando do ITBI e do ISS construção, impostos relacionados à atividade imobiliária, houve uma redução. Quando verificado o fato gerador, embora sejam diferentes, ambos devem ser recolhidos para concretização do ato requerido. No caso do ITBI, o pagamento é exigido antes da averbação no Cartório de Registro de Imóveis competente e o ISS construção Civil deve ser recolhido antes da emissão do Alvará de Construção/Habite-se. Nos dois casos, o contribuinte precisa pagar o tributo para alcançar sua pretensão e, por esse motivo, são menores as chances de inscrição em dívida ativa.

O ISS fixo e o ISS nota avulsa são decorrentes da prestação de serviço e observou-se que a arrecadação do ISS foi ascendente, sendo a consequência disso o crescimento do setor de serviços.

Os Gráficos 1 e 2, a seguir, representam os resultados obtidos, conforme as Tabelas 2,3,4 e 5, no período anterior e posterior à implementação do protesto na cobrança administrativa dos impostos municipais.

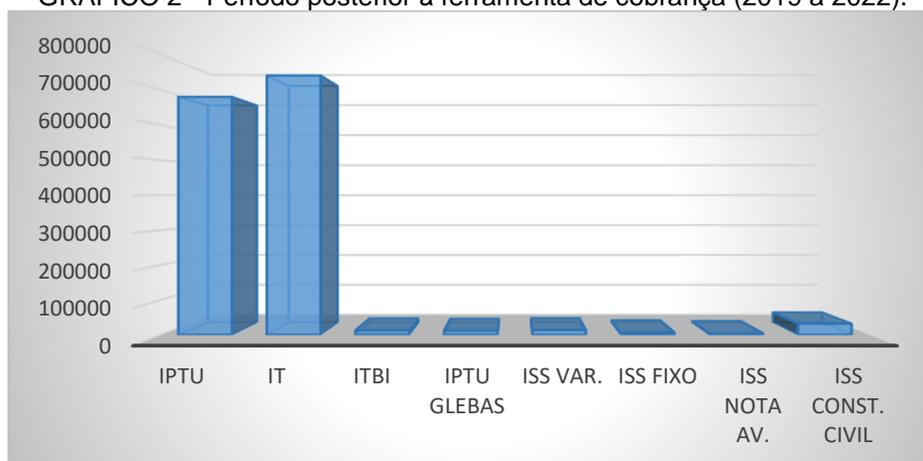
GRÁFICO 1 - Período anterior à ferramenta de cobrança (2014 a 2018).



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa.

Diante da análise dos gráficos, nota-se, por exemplo, que o IPTU teve um aumento de 21,56% na arrecadação, enquanto o IT apresentou um acréscimo de 11,23% após a cobrança por meio do protesto.

GRÁFICO 2 - Período posterior à ferramenta de cobrança (2019 a 2022).



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa.

Na Figura 7 apresentada a seguir, constata-se que, logo após a implementação da cobrança dos créditos tributários pelo protesto extrajudicial, os valores arrecadados dos impostos aumentaram. Por exemplo, do ano de 2018 para 2019, o aumento do IPTU foi de 13%, o ISS elevou-se em 39% e o ITBI teve um acréscimo de 25%. No período pós pandemia, a arrecadação de 2021 para 2022, o IPTU cresceu em 14% e o ISS em 33%, enquanto o ITBI apresentou uma redução de 0,08%.

FIGURA 7 - Total da Arrecadação dos Impostos IPTU, ISS e ITBI por ano.

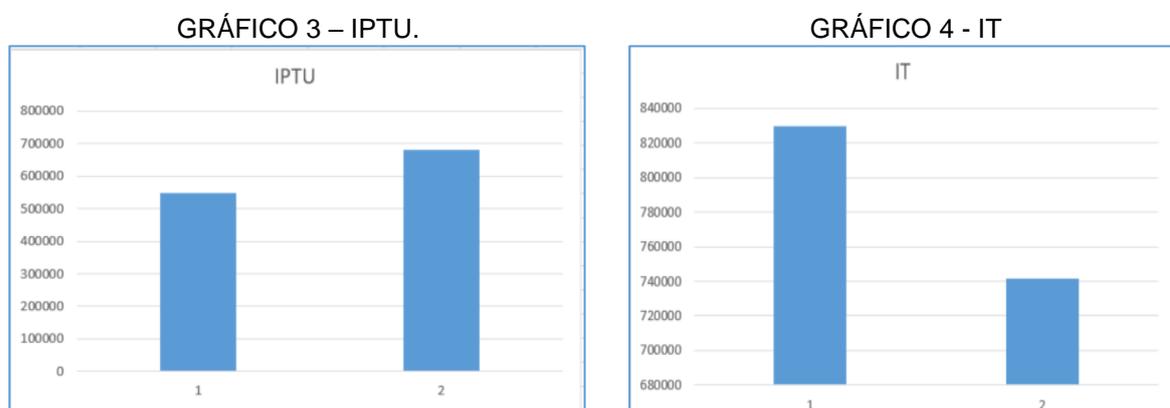
			Valor IPTU	Valor ISS	Valor ITBI
ITAPOÁ	2024	PRELIMINAR	R\$0,00	R\$0,00	0,00
	2023	PRELIMINAR	R\$14.264.980,96	R\$48.065.194,24	11.684.291,26
	2022	OFICIAL	R\$12.781.158,99	R\$42.259.556,23	10.716.741,22
	2021	OFICIAL	R\$11.013.449,82	R\$30.153.982,01	10.726.154,75
	2020	OFICIAL	R\$10.371.804,92	R\$22.847.645,82	6.181.015,80
	2019	OFICIAL	R\$10.016.579,88	R\$29.582.018,88	4.675.050,12
	2018	OFICIAL	R\$8.783.069,16	R\$19.814.222,95	3.607.177,44
	2017	OFICIAL	R\$7.629.851,59	R\$18.866.786,83	3.784.886,27
	2016	OFICIAL	R\$6.939.679,85	R\$12.888.185,75	3.375.724,75
	2015	OFICIAL	R\$6.142.930,79	R\$12.092.367,42	3.817.417,06

Fonte: Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC, 2024a).

Dessa forma, visualiza-se o comportamento da arrecadação tributária nos anos analisados e percebe-se que houve um aumento nos valores recolhidos aos cofres públicos.

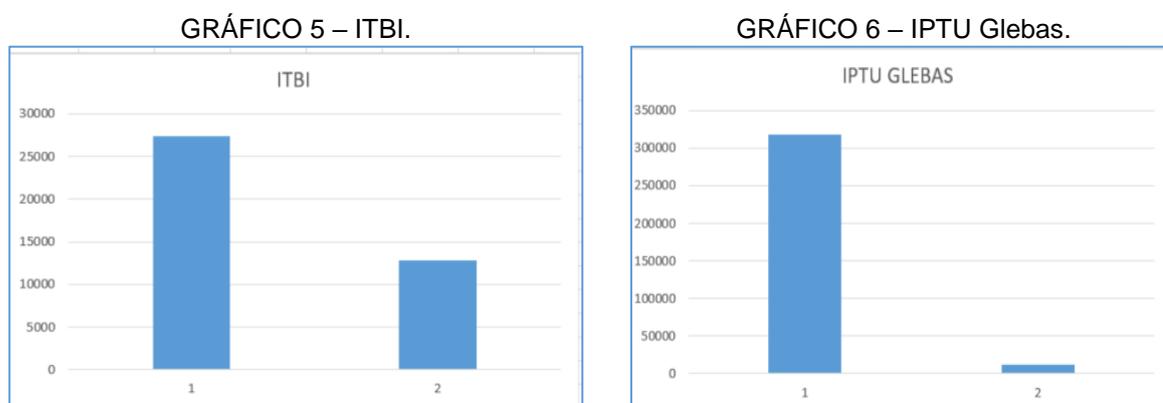
Os gráficos a seguir relacionados representam, individualmente, os valores arrecadados por cada imposto em dois períodos: antes da implementação da cobrança pelo protesto extrajudicial, indicado pelo numeral 1, de 2014 a 2018; e

depois, (indicado pelo numeral 2 de 2018 a 2022. Os Gráficos 3 e 4, a seguir, mostram a arrecadação do IPTU e do IT, evidenciando o aumento do IPTU, conforme asseverado, anteriormente, a partir da demonstração em percentual.



Fonte: Elaborados pela autora a partir dos dados da pesquisa.

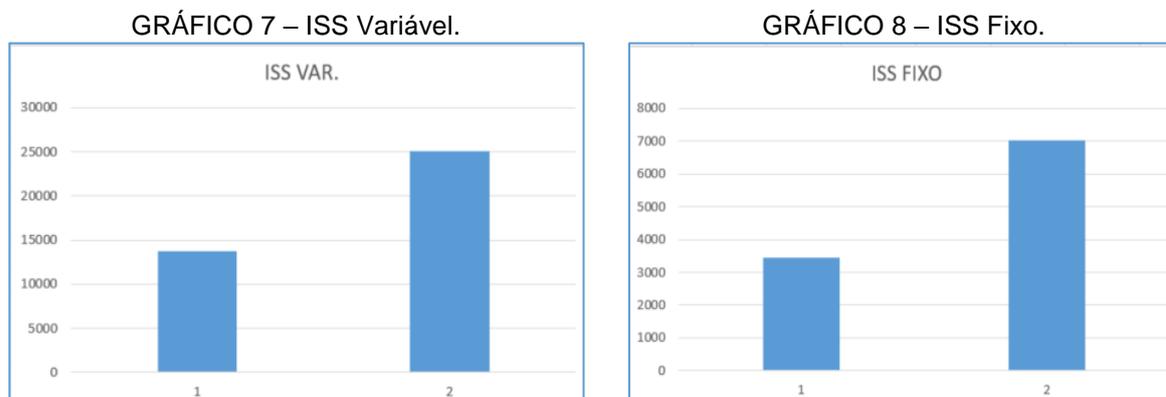
Por outro lado, o ITBI e o IPTU glebas apresentaram um comportamento contrário ao dos outros impostos, como demonstrado nos Gráficos 5 e 6 a seguir.



Fonte: Elaborados pela autora a partir dos dados da pesquisa.

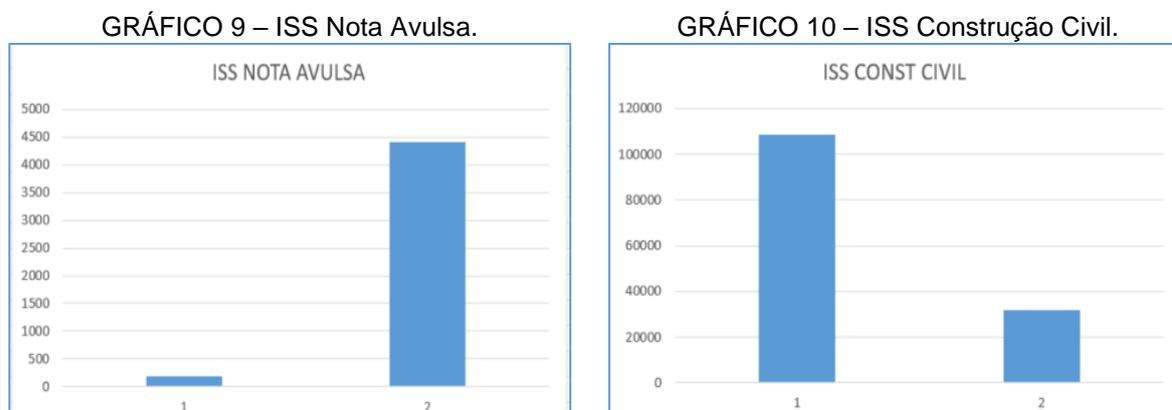
No caso do ITBI, por exemplo, a redução pode ser explicada pela peculiaridade do tributo e pela ocorrência do fato gerador, que exige que o contribuinte recolha o valor antes da averbação no Cartório de Registro de Imóveis competente, momento em que ocorre a transmissão da propriedade do bem imóvel. Ademais, culturalmente, em Itapoá, é comum que as transações de compra e venda de imóvel sejam formalizadas apenas com o contrato de compra e venda, que transmite a posse do bem.

Os Gráficos 7 e 8, a seguir representados, demonstram a arrecadação do ISS, em que é possível observar um acréscimo que impactou a arrecadação do município após a implementação da cobrança pelo protesto, com exceção do ISS construção civil pelo motivo já explicado anteriormente.



Fonte: Elaborados pela autora a partir dos dados da pesquisa.

O IPTU e os impostos sobre serviços - ISS variável, ISS fixo e ISS nota avulsa - foram os tributos que se destacaram em termos de valores arrecadados.



Fonte: Elaborados pela autora a partir dos dados da pesquisa.

De maneira geral, pode-se inferir que a implementação do protesto para a cobrança da dívida ativa impactou, positivamente, na arrecadação do município de Itapoá. Isso porque os dados demonstram uma mudança no cenário da arrecadação municipal total após o protesto da dívida, evidenciando que dessa é uma forma/estratégia de compelir o contribuinte a recolher o tributo.

A arrecadação tributária municipal foi ascendente no período investigado, o que pode ser verificado a partir das informações constantes nas Figuras 8 e 9, que

demonstram, respectivamente, a evolução e a distribuição das receitas correntes no município de Itapoá nos anos de 2015 a 2022.

A Figura 8 mostra o aumento na receita municipal a partir de 2019, com um crescimento de 32,81% em relação ao ano de 2018. Nota-se uma redução considerável em 2020, devido ao cenário pandêmico vivenciado no país, porém volta a aumentar a partir de 2021.

FIGURA 8 - Evolução das receitas correntes.

			Valor Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria
ITAPOÁ	2015	OFICIAL	R\$25.601.705,58
	2016	OFICIAL	R\$26.938.261,26
	2017	OFICIAL	R\$34.690.975,30
	2018	OFICIAL	R\$41.308.175,79
	2019	OFICIAL	R\$57.522.656,41
	2020	OFICIAL	R\$50.969.626,52
	2021	OFICIAL	R\$68.503.121,16
	2022	OFICIAL	R\$89.436.913,67

Fonte: Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC, 2024a).

A distribuição das receitas correntes, disposta na Figura 9, aponta que a arrecadação tributária, enquanto receita própria, é de suma relevância para o município, pois é utilizada para cobrir despesas públicas em geral, a exemplo do pagamento das remunerações dos servidores, e para prestação dos serviços públicos.

FIGURA 9 - Distribuição das receitas correntes.



Fonte: Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC, 2024a).

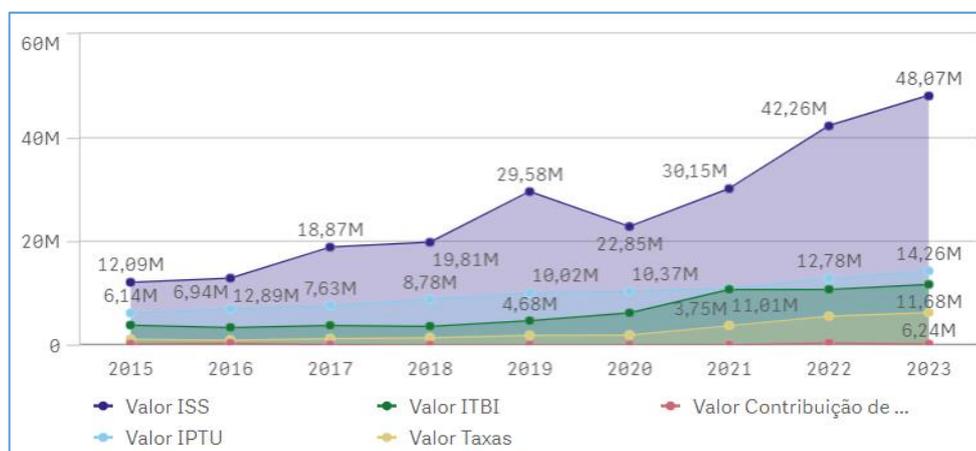
Verifica-se que a arrecadação tributária representa 19,43% do total das receitas correntes, que são aquelas receitas que se destinam aos gastos correntes e decorrem de um fato modificativo, ou seja, todas as transações realizadas pela Administração Pública (Mafioleti 2021). A receita corrente é composta pelas receitas tributária, de contribuição, patrimonial, industrial, agropecuária, de serviços, transferências correntes e receitas diversas (Tristão, 2003).

Os resultados apresentados estão alinhados com a pesquisa realizada por Gering *et al.* (2020), que evidenciou que o protesto é, de fato, uma ferramenta eficiente para o combate à inadimplência, porque constitui uma das ações para melhorar a sua administração tributária. A cobrança via protesto extrajudicial consiste em uma das alternativas para contribuir com o acréscimo da receita própria, tornando-se essencial para a realização dos serviços públicos.

Conforme mencionado anteriormente, é a partir das receitas públicas disponíveis que o ente federativo é capaz de colocar à disposição da população os serviços básicos previstos constitucionalmente, como educação e saúde. A receita pública decorrente da arrecadação tributária contribui para que os cidadãos possam usufruir desses serviços. Ademais, para os municípios, inclusive os de pequeno porte, como é o caso de Itapoá, os valores recolhidos são de suma importância.

Na Figura 10, observa-se a evolução dos valores arrecadados por cada tributo municipal a partir de 2015, sendo o ISS o de maior relevância na arrecadação tributária.

FIGURA 10 – Arrecadação própria: impostos, taxas e contribuição de melhoria por ano no município de Itapoá/SC.



Fonte: Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC, 2024).

Cabe mencionar que a atividade portuária no município, exercida pelo Porto Itapoá, é destaque em Santa Catarina e é uma das responsáveis pelo crescimento da cidade e, conseqüentemente, pelo aumento da arrecadação tributária municipal, especialmente do Imposto Sobre Serviços (FIESC, 2021). Isso porque a lista de servidos prevista na Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, especialmente nos itens 20 e 20.1, dispõe que incidirá ISS sobre serviços portuários, ferroportuários, utilização de porto, movimentação de passageiros, reboque de embarcações, rebocador escoteiro, atracação, desatracação, serviços de praticagem, capatazia, armazenagem de qualquer natureza, serviços acessórios, movimentação de mercadorias, serviços de apoio marítimo, movimentação ao largo, serviços de armadores, estiva, conferência, logística e congêneres (Brasil, 2003).

4.2 RECOMENDAÇÕES DE MELHORIA DA COBRANÇA ADMINISTRATIVA NA PRÁTICA

Após a análise dos resultados obtidos nesta pesquisa, este tópico visa apresentar algumas sugestões e recomendações de melhoria para adequar ao dia a dia da atividade administrativa de cobrança dos créditos tributários municipais.

A primeira sugestão é dar prioridade à atualização cadastral do contribuinte, incluindo informações completas, como endereço e telefone, com ênfase ao cadastro unificado entre os diversos setores da Prefeitura. Isso facilitaria a localização e o contato com o contribuinte, especialmente para a emissão e o envio da notificação de débitos. Para que tal objetivo seja alcançado, sugere-se que o município realize convênios com outros entes ou prestadores/concessionárias de serviços públicos para troca de informações visando à atualização cadastral, como a concessionária responsável pelo fornecimento de água e a Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL) do município.

Outra sugestão diz respeito ao incentivo à participação em cursos de qualificação e aperfeiçoamento dos servidores lotados no Órgão Tributário.

Por fim, recomenda-se investir e ampliar as campanhas de divulgação de caráter educativo acerca da importância da arrecadação tributária para a prestação dos serviços públicos municipais, a fim de promover e incentivar o recolhimento dos

tributos. comissão inclui a produção de material educativo, com carácter informativo, especialmente para as redes sociais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo analisar o impacto da implementação do protesto como ferramenta de cobrança administrativa da dívida ativa dos impostos do município de Itapoá/SC durante o período de 2014 a 2022, levando em consideração a sua imposição legal a partir da edição do Decreto nº 3.816, de 2018.

Com a obtenção dos resultados, após a aplicação de uma metodologia quantitativa, a partir da estatística descritiva, também foi realizado o teste t, a fim de comparar as médias anuais obtidas para o período indicado e avaliar o impacto na arrecadação tributária municipal. Com isso, constatou-se que houve um aumento na arrecadação dos impostos municipais em Itapoá/SC, especialmente no IPTU, com a implementação da cobrança pelo protesto.

Os resultados da pesquisa corroboram as contribuições dos autores elencados nos estudos anteriores, os quais defendem que a utilização do protesto enquanto ferramenta de cobrança administrativa se caracteriza como uma estratégia efetiva e eficiente na ampliação das receitas da dívida ativa tributária e na recuperação dos créditos. Essa abordagem se apresenta como uma opção mais vantajosa e adequada para o recolhimento dos tributos.

Além disso, vale mencionar que, mesmo durante a pandemia, embora tenha havido uma leve redução na arrecadação, os valores recolhidos naquele período foram relevantes para o município, já que não houve interrupção ou suspensão da cobrança por parte do fisco municipal.

Em relação às contribuições desta pesquisa, pode-se argumentar que o intuito do estudo foi alcançado, pois, a partir da análise e da verificação estatística dos resultados, comprovou-se que o impacto da implementação do protesto no município de Itapoá/SC, durante o período de 2014 a 2022, foi positivo para a arrecadação. Outrossim, a utilização da ferramenta de cobrança extrajudicial confirmou-se como uma estratégia relevante para a Administração Tributária.

Ademais, esta pesquisa pretende auxiliar a gestão municipal na compreensão dos dados e proporcionar uma visão ampla da saúde fiscal de Itapoá/SC, a fim de facilitar a tomada de decisões do gestor, bem como subsidiar a elaboração da LOA. Conseqüentemente, isso permitirá direcionar os recursos necessários para os

serviços públicos mais relevantes, como a Educação e a Saúde, considerando, portanto, a relevância da arrecadação tributária.

Cabe destacar que o uso de um sistema informatizado e a capacitação dos servidores também contribuem para um melhor desempenho e funcionalidade da máquina pública.

Em termos de limitação desta pesquisa, salienta-se o fato de que, após a implementação da ferramenta, sobreveio a pandemia da doença por coronavírus em 2019, o que resultou na redução dos valores arrecadados durante esse período.

Por fim, é necessário ressaltar que a arrecadação tributária é imprescindível enquanto receita própria para efetivação dos serviços públicos, assim como para a realização de outros fins administrativos cabíveis à Administração Pública.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, P. S.; VITA, J. B. Recuperação dos créditos fazendários: métodos alternativos de solução as controvérsias tributárias. **Revista de Direito Brasileira**, São Paulo, v. 19, n. 8, p. 107–121, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/3262/3528>. Acesso em: 8 jun. 2022.

AMORIM, M. W. F.; WEYNE, W. M. M. **SEFAZ**: Tributo à história. Fortaleza: Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, 2006. *E-book*. Disponível em: <https://www.ibet.com.br/wp-content/uploads/2019/08/Livro.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2022.

BALEEIRO, A. **Direito tributário brasileiro**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

BECKER, R.; PEIXOTO, M. A. Desjudicialização da execução fiscal: promessa ou realidade? **Jota.info**, 06 dez. 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/columnas/coluna-cpc-nos-tribunais/desjudicializacao-da-execucao-fiscalpromessa-ou-realidade-06122018>. Acesso em: 28 jul. 2022.

BIBLIOTECA PROF. LYDIO BANDEIRA DE MELLO. **Quais são os instrumentos de coleta de dados de pesquisa?** 2022. Disponível em: <https://biblio.direito.ufmg.br/?p=5116>. Acesso em: 13 ago. 2022.

BRASIL. **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. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 8 jun. 2022.

_____. **Lei nº 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 17 ago. 2022.

_____. **Lei nº 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9492.htm. Acesso em: 8 jun. 2022.

_____. **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. Brasília, DF: Presidência da República, 1980. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm. Acesso em: 8 jun. 2022.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/constituicao. Acesso em: 11 ago. 2022.

_____. **Lei nº 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9492.htm. Acesso em: 8 jun. 2022.

_____. **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. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 8 jun. 2022.

_____. **Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003**. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp116.htm. Acesso em: 2 jun. 2024.

_____. **Lei nº 12.767, de 27 de dezembro de 2012**. Dispõe sobre a extinção das concessões de serviço público de energia elétrica e a prestação temporária do serviço e sobre a intervenção para adequação do serviço público de energia elétrica; altera as Leis nºs 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 11.508, de 20 de julho de 2007, 11.484, de 31 de maio de 2007, 9.028, de 12 de abril de 1995, 9.492, de 10 de setembro de 1997, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 12.024, de 27 de agosto de 2009, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/%5C_ato2011-2014/2012/Lei/L12767.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20extin%C3%A7%C3%A3o%20das,de%202007%2C%209.028%2C%20de%2012. Acesso em: 8 jun. 2022.

_____. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 17 ago. 2022.

CASTELLANI, F. **Novas formas de cobrança do crédito tributário: call center, serasa e protesto**. 2018. Disponível em: <https://www.ibet.com.br/wp-content/uploads/2018/03/Fernando-F.-Castellani.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2022.

CNJ - Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2023**. Brasília, DF: CNJ, 2023. *E-book*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2024.

_____. **Processo de execução fiscal custa em média R\$ 4,3 mil**. CNJ, 2011. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/processo-de-execucao-fiscal-custa-em-media-r-43->

https://sapl.itapoa.sc.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/1994/1321/1321_texto_integral.pdf. Acesso em: 29 mar. 2023.

_____. **Decreto Municipal nº 3.816, de 25 de outubro de 2018**. Regulamenta os Atos de Cobrança Extrajudicial. Disponível em: <https://www.itapoa.sc.gov.br/legislacao/index/detalhes/codMapaltem/18672/codNorma/392266>. Acesso em: 29 mar. 2023.

JUNIOR, P. H. B. C. **Panorama do IPTU: um retrato da administração tributária em 53 cidades selecionadas**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9313/1/td_2419.pdf. Acesso em: 8 ago. 2022.

KNECHTEL, M. R. **Metodologia da pesquisa em educação: uma abordagem teórico-prática dialogada**. Curitiba: Intersaberes, 2014.

KÖCHE, R.; BUFFON, M. Economia, ética e tributação: dos fundamentos da desigualdade. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, [s.l.], v. 5, n. 1, p.82-83, 14 jun. 2015. Centro de Ensino Unificado de Brasília. DOI <http://dx.doi.org/10.5102/rbpp.v5i1.2949>. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/2949/2567>. Acesso em: 22 ago. 2022.

KOHAMA, H. **Contabilidade pública: Teoria e Prática**. São Paulo: Atlas, 2006.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1996.

MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica: métodos científicos, técnicas de pesquisa, elaboração de referência bibliográficas**. 9. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2022.

LONDE, C. R. O. **O protesto extrajudicial de certidões de dívida ativa prévio à execução fiscal**. 2 ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2018.

LOPES, I. S. M. **Execução fiscal: inefetividade na prestação jurisdicional e a possibilidade de protesto das certidões de dívida ativa**. 2020. 37 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Escola de Direito, Fundação Getúlio, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/31035>. Acesso em: 8 jun. 2022.

MACIEL, E. C. **Gestão tributária municipal: um estudo acerca da cobrança de títulos da dívida através do protesto extrajudicial**. 2019. 54 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública Municipal) - Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/25969>. Acesso em: 8 jun. 2022.

MAFIOLETI, K. C. **A cobrança da dívida ativa no município de Jacinto Machado-SC**. 2021. 66 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração

Pública Municipal) - Universidade Federal de Santa Catarina, Praia Grande, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/225072>. Acesso em: 8 jun. 2022.

MATTAR, F. N. **Pesquisa de marketing**: metodologia, planejamento. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

MEIRELLES; H. L. **Direito Municipal Brasileiro**. 19. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2021.

MICHEL, M. H. **Metodologia e Pesquisa Científica**: um guia prático para acompanhamento da disciplina e elaboração de trabalhos monográficos. São Paulo: Atlas, 2005.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento**. São Paulo: Hucitec, 1993.

OLIVEIRA, S. L. **Tratado de metodologia científica**: projetos de pesquisas, TGI, TCC, monografias, dissertações e teses. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1999.

PEREIRA, J. M. **Tributação e cidadania**. Brasília: Correio Braziliense, 2004.

PERES, R. P. C. **A desjudicialização da execução fiscal brasileira e o paradigma da eficiência**. 2020. 72 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2020. Disponível em: <http://bibliotecatede.uninove.br/handle/tede/2394>. Acesso em: 22 ago. 2022.

PORTELLA, A. A.; BORGES, M. A. Diagnóstico e análise-crítica da dívida ativa do município de Salvador e propostas para o seu saneamento. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 3, 25 jul. 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/31598>. Acesso em: 8 jun. 2022.

ROCHA, R. **Direito Tributário**. Salvador: Editora Juspodivm, 2021.

SANTA CATARINA. **Lei nº 7.586, de 26 de abril de 1989**. Cria a município de Itapoá. Florianópolis: Governo do Estado de Santa Catarina, 1989. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/sc/lei-ordinaria-n-7586-1989-santa-catarina-cria-o-municipio-de-itapoa>. Acesso em: 8 jun. 2022.

_____. **Lei nº 17.427, de 28 de dezembro de 2017**. Altera as leis nºs 3.938, de 1966; 5.983, de 1981; 7.543 de 1988; 10.297, de 1996; 12.646, de 2003; 13.136, de 2004; 13.992, de 2007; e 15.856, de 2012; e estabelece outras providências. Diário Oficial do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2017. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=355184>. Acesso em: 8 jun. 2022.

SCHERER, T. Execução fiscal: novas perspectivas. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 64, fev. 2015. Disponível em: https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao064/Tiago_Scherer.html. Acesso em: 8 jun. 2022.

SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação**. 4. ed. Florianópolis: UFSC, 2005. Disponível em: https://tccbiblio.paginas.ufsc.br/files/2010/09/024_Metodologia_de_pesquisa_e_elaboracao_de_teses_e_dissertacoes1.pdf. Acesso em: 3 ago. 2022.

SILVEIRA, A. B. **Execução fiscal semijudicial no Brasil**: a quebra do paradigma da judicialização. Belo Horizonte: Fórum, 2021a. *E-book*. Acesso em: 8 jun. 2022.

_____. **Desjudicialização da execução fiscal**: a necessária quebra de um paradigma. 2021. 122 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2021b. Disponível em: <http://bibliotecatede.uninove.br/handle/tede/2501>. Acesso em: 22 ago. 2022.

SOUZA, M. S. **(In)Eficiência do protesto extrajudicial como meio de recuperação de dívida ativa**: exame empírico sob a perspectiva da Análise Econômica do Direito. 2021. 111 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Porto Alegre, 2021. Disponível em: <http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/9863>. Acesso em: 8 jun. 2022.

STF - Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.135/DF**. Plenário. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 9 de novembro de 2016. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2194>. Acesso em: 2 set. 2023

STJ - Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.126.515/PR**. Segunda Turma. Relator: Min. Herman Benjamin, 3 de dezembro de 2013. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 2 set. 2023.

STN – Secretaria do Tesouro Nacional. **O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da união**: princípios básicos. STN, 2016. Disponível em: https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas-internos/apex/producao/sistemas/thot/arquivos/publicacoes/28549_909191/anexos/4540_910628/pge_cartilha_principios_basicos.pdf?v=1281. Acesso em: 2 fev. 2024.

_____. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)**., 10. ed. Brasília: STN, 2023. Disponível em: [https://cnm.org.br/storage/noticias/2023/Links/MCASP%2010%C2%AA%20edic%CC%A7a%CC%83o%20\(3\).pdf](https://cnm.org.br/storage/noticias/2023/Links/MCASP%2010%C2%AA%20edic%CC%A7a%CC%83o%20(3).pdf). Acesso em: 5 jun. 2024.

TCE/SC - Tribunal de Contas de Santa Catarina. **Receitas Municipais 2024**. TCE/SC, 2024a. Disponível em: <https://paineistransparencia.tce.sc.gov.br/extensions/appReceitasMunicipaisExterno/index.html>. Acesso em: 28 mar. 2024.

_____. **e-Sfinge**. TCE/SC, 2024b. Disponível em: <https://www.tcsc.tc.br/esfinge>. Acesso em: 2 fev. 2024.

TJSC - Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Súmula 22**. Relator: Des. Luiz César Medeiros, 20 de novembro de 2007. TJSC, 2007. Disponível em: <https://www.tjsc.jus.br/documents/557855/3390160/S%C3%9AMULA+22.pdf/5714f9f6-39e4-a8a9-c9ff-a663639405e9>. Acesso em: 10 mai. 2023.

_____. **Circular nº 24 de 07 de março de 2019**. Disponível em: <https://busca.tjsc.jus.br/buscatextual/integra.do?cdSistema=41&cdDocumento=173948&cdCategoria=101&q=Circular%2024,%20de%207%20de%20mar%20E7o%20de%202019&frase=&excluir=&qualquer=&prox1=&prox2=&prox3>. Acesso em: 2 set. 2023.

_____. **Unidade Reg. de Execuções Fiscais soma R\$ 75,1 milhões em alvarás emitidos em 2022**. TJSC, 2022. Disponível em: <https://www.tjsc.jus.br/web/imprensa/-/unidade-reg-de-execucoes-fiscais-soma-r-75-1-milhoes-em-alvaras-emitidos-em-2022?redirect=%2F>. Acesso em: 2 set. 2023.

_____. **Portfólio de Projetos**. TJSC, 2023a. Disponível em: <https://www.tjsc.jus.br/web/corregedoria-geral-da-justica/portfolio-de-projetos>. Acesso em: 2 set. 2023.

_____. **Unidade Regional das Execuções Fiscais comemora os bons resultados em seus 4 anos de atividade**. TJSC, 2023b. Disponível em: <https://www.tjsc.jus.br/web/imprensa/-/unidade-regional-das-execucoes-fiscais-comemora-os-bons-resultados-em-seus-4-anos-de-atividade#:~:text=A%20Unidade%20Regional%20das%20Execu%C3%A7%C3%B5es,%C3%A2mbito%20do%20Poder%20Judici%C3%A1rio%20catarinense>. Acesso em: 2 fev. 2024.

_____. Corregedoria-Geral da Justiça; SANTA CATARINA. Tribunal de Contas; SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. **Racionalização da cobrança fiscal: ações voltadas à desjudicialização**. Florianópolis: TJSC; TCE/SC, 2020. *E-book*. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/e-book%20racionaliza%C3%A7%C3%A3o%20cobran%C3%A7a%20-%20VALENDO.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2022.

TRISTÃO, J. A. M. **A Administração Tributária dos Municípios Brasileiros: uma avaliação do desempenho da arrecadação**. 2003. 172 f. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

VELLOSO, R. Uma breve história dos impostos. **Revista SuperInteressante**. Editora Abril, 30 jun. 2003. Disponível em: <https://super.abril.com.br/historia/por-que-pegamos-impostos>. Acesso em: 27 jul. 2022.

ZIEMANN, D. **Desjudicialização da Execução Fiscal e terceirização da execução da Dívida Ativa**. SAJ Procuradorias, 2022. Disponível em: <https://sajprocuradorias.com.br/desjudicializacao-da-execucao-fiscal>. Acesso em: 27 jul. 2022.