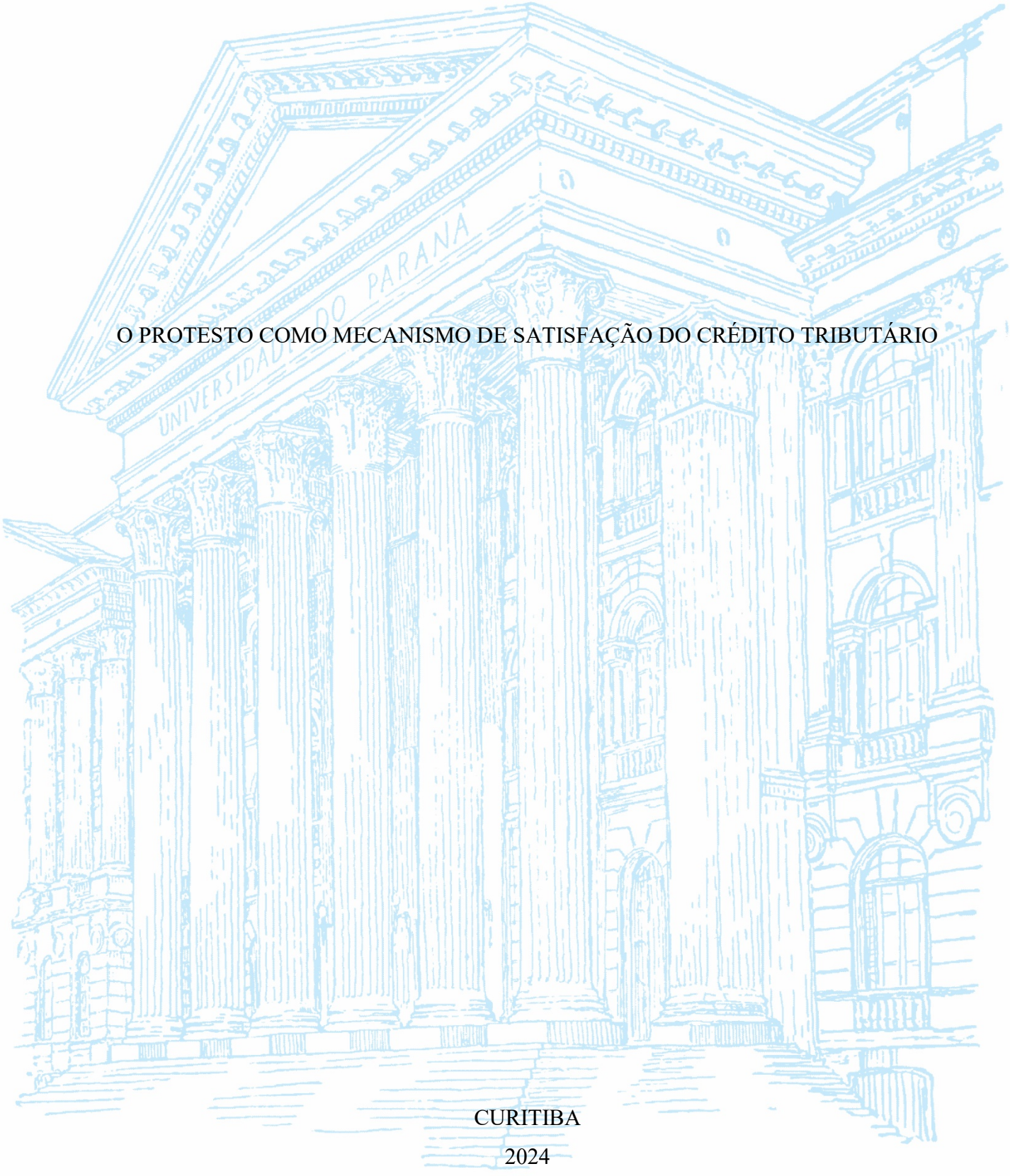
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

LUIZ PAULO MIKITO TREVISAN



O PROTESTO COMO MECANISMO DE SATISFAÇÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO

CURITIBA

2024

LUIZ PAULO MIKITO TREVISAN

O PROTESTO COMO MECANISMO DE SATISFAÇÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Luís Kanayama

CURITIBA

2024

TERMO DE APROVAÇÃO

O PROTESTO COMO MECANISMO DE SATISFAÇÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO

LUIZ PAULO MIKITO TREVISAN

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Rodrigo Luís Kanayama
Orientador

Coorientador

Fabricio Ricardo de Limas Tomio
1º Membro

ASSINADO DIGITALMENTE
ILTON NORBERTO ROBL FILHO
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

Ilton Norberto Robl Filho
2º Membro

RESUMO

O crédito tributário vencido e não pago é comumente cobrado através da ação prevista na Lei n. 6.830/80, a execução fiscal. Entretanto, esse método de cobrança apresenta baixo índice de satisfação, bem como possui alto custo e lenta tramitação. Sendo assim, a Fazenda Pública deve utilizar outros mecanismos para efetivar a arrecadação tributária. O presente trabalho tem como objetivo analisar o protesto das certidões de dívida ativa como meio de satisfação do crédito tributário. A fim de alcançar uma conclusão, foram analisados dados quantitativos acerca da aplicação do instituto em relação as dívidas tributárias. Nesse sentido, a partir dos dados quantitativos e da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema n. 1.184, verificou-se que o protesto das certidões de dívida ativa constitui importante meio para satisfazer o crédito tributário.

Palavras-chave: Execução fiscal; protesto notarial; cobrança; crédito tributário; certidão de dívida ativa.

Lista de gráficos

GRÁFICO 1 – EXECUÇÃO FORÇADA.....47
GRÁFICO 2 – PROTESTO..... 49
GRÁFICO 3 – ÍNDICE DE RECUPERAÇÃO..... 50

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 7
2. FLUXO DE EXIGIBILIDADE DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO 7
2.1 Competência Tributária 8
2.2 O Exercício da competência tributária – a edição de normas jurídicas 11
2.3 O Fato Gerador 12
2.4 O Lançamento Tributário 14
2.5 A Inscrição da Dívida Ativa 16
2.5.1 O Conceito de Dívida Ativa 16
2.5.2 A Inscrição da Dívida Ativa 18
2.5.3 Requisitos e Efeitos da Inscrição da Dívida Ativa 19
2.5.4 A Certidão de Dívida Ativa 21
3. A COBRANÇA DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO 22
3.1 A Execução Fiscal 22
3.1.1 O Histórico da Cobrança Judicial dos Créditos Públicos 22
3.1.2 O Procedimento da Execução Fiscal 24
3.2 O Protesto Notarial 27
3.2.1 O Conceito e a Natureza Jurídica do Protesto 29
3.2.2 O Objeto do Protesto 31
3.2.2.1 O Protesto da Certidão de Dívida Ativa 33
3.2.3 Os Efeitos do Protesto 36
3.2.4 O Procedimento de Protesto 38
4. A EFETIVIDADE DOS MEIOS DE COBRANÇA DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO 40
4.1 A Efetividade da Execução Fiscal 41
4.2 A Efetividade do Protesto Notarial de CDAs 45
4.2.1 O Recurso Extraordinário n. 1.355.208 (Tema n. 1.184 STF) 49
4.2.1.1 A Tese Fixada no Tema n. 1.184 53
4.2.2 A Resolução n. 547 de 2024 do Conselho Nacional de Justiça 57
5. CONCLUSÃO 61
6. REFERÊNCIAS: 63
ANEXO I – Índice de Recuperção do Protesto por Ente Federativo 70

1. INTRODUÇÃO

Os tributos são a principal fonte de receitas do Estado, assim, sustentam a maior parte das despesas despendidas na consecução dos direitos estabelecidos na Constituição Federal. Todavia, nem sempre o valor devido é adimplido espontaneamente pelo sujeito passivo no prazo estabelecido pela legislação tributária.

Nesses casos, o Estado deve utilizar os meios disponíveis para exigir o tributo vencido e não pago pelo sujeito passivo. O presente trabalho tem por objetivo analisar dois métodos de satisfação do crédito tributário: a execução fiscal e o protesto notarial da certidão de dívida ativa. No primeiro capítulo, o foco recai sobre o fluxo de exigibilidade do crédito tributário, ou seja, as etapas necessárias e suficientes para a cobrança do crédito tributário. Assim, o capítulo analisa as etapas anteriores a cobrança do crédito tributário inscrito em dívida ativa.

Em sequência, a investigação se volta aos meios que o Estado dispõe para compelir o sujeito passivo a pagar o tributo devido, em especial, a execução fiscal e ao protesto notarial. São traçados os seus panoramas históricos e o seu rito procedimental.

Após a análise teórica dos dois institutos, o presente trabalho busca observar qual a efetividade dos dois institutos na satisfação do crédito tributário. Dessa maneira, a pesquisa visa verificar se a execução fiscal e o protesto notarial são mecanismos eficientes na satisfação do crédito devido e não pago.

Por fim, a análise recai sobre a decisão do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário n. 1.355.208/SC, bem como sobre a Resolução n. 547 do Conselho Nacional de Justiça, tendo em vista que ambos alteraram significativamente o uso dos mecanismos de satisfação do crédito tributário pelas Fazendas Públicas.

2. FLUXO DE EXIGIBILIDADE DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO

A cobrança do crédito tributário é a última etapa à satisfação do crédito tributário nos casos em que não há o pagamento espontâneo pelo contribuinte ou responsável. Nesse contexto, antes do fisco buscar um meio adequado para cobrança do crédito, há uma série de etapas voltadas a sua formação e exigência, denominada de fluxo de exigibilidade do crédito tributário.

O fluxo de exigibilidade e satisfação do crédito tributário possui uma cadeia concatenada de previsões sem a qual o Estado não poderia exigir do particular o pagamento do

tributo. Em sequência, compõem o fluxo de positivação do crédito tributário: **(i)** a norma de competência tributária; **(ii)** o exercício da competência tributária – a edição de normas jurídicas; **(iii)** o fato gerador; **(iv)** o lançamento tributário e; **(v)** a inscrição em dívida ativa. Sem qualquer uma dessas etapas organizadas de forma sistêmica o tributo não poderia ser cobrado.

Assim, não é suficiente que o ente tenha competência tributária para instituir determinado tributo, é necessário o seu efetivo exercício através da atividade legislativa, ou seja, a positivação do tributo em lei. Por sua vez, não basta que haja lei que preveja a cobrança do tributo, é preciso que ocorra no mundo concreto a hipótese prevista na norma. Da mesma maneira, não é o bastante que o evento descrito na norma ocorra, é indispensável que o fisco proceda com o ato de lançamento tributário, a fim de calcular o *quantum* devido. Por fim, não basta que o tributo seja corretamente lançado pela administração tributária, é preciso que ocorra sua inscrição em dívida ativa para formar um título executável.

Observa-se que apenas com a ocorrência de todas as etapas do fluxo de exigibilidade o tributo passa a ser devido. Dessa forma, qualquer falha nesse ínterim obsta a formação e cobrança do crédito. Nesse viés, mesmo quando toda a cadeia de exigibilidade ocorre de maneira adequada, muitas vezes, o fisco utiliza método pouco efetivo para satisfação do crédito. Logo, é fundamental compreender o fluxo de positivação do crédito tributário, a fim de verificar os meios que o Estado possui para satisfazê-lo.

2.1 COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA

A competência traduz-se na capacidade de atuar, instituir leis, administrar recursos, promover políticas dentro de um campo delimitado de atuação pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios[1]. Por sua vez, a competência tributária é, nas palavras de Luciano Amaro[2], a aptidão para criar tributos. Sendo assim, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir tributos (art. 145, CF) previstos dentro da sua competência tributária.

A competência tributária não se confunde com a competência legislativa. Conforme exposto, a competência tributária é a aptidão para instituir tributos outorgada pela Constituição as pessoas jurídicas de direito público, ao passo que a competência legislativa é a possibilidade de legislar em matéria tributária. O texto constitucional classificou a competência legislativa

[1] ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito tributário brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 63
[2] AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 112

em matéria tributária como concorrente (art. 24, I, CF), assim, a União tem o papel de emanar normas gerais (art. 24, § 1º, CF), os Estados e o Distrito Federal o papel de suplementar as regras definidas pela União (art. 24, § 2º, CF) [3].

A competência tributária é privativa, dessa maneira, quando a Constituição outorga a determinada pessoa jurídica de direito público a faculdade de instituir determinado tributo, exclui dos demais entes essa atribuição[4]. Nesse sentido, a Constituição outorgou aos Municípios a competência para instituir o Imposto Predial e Territorial Urbano, logo, excluiu dos demais entes a possibilidade de criar o mesmo tributo.

Além dessa característica, a competência tributária é **(i)** indelegável[5], haja vista que não pode ser transferida a terceiros; **(ii)** incaducável uma vez que não está sujeita aos efeitos temporais; **(iii)** inalterável, tendo em vista que o ente que a detém não pode ampliar sua própria competência; **(iv)** irrenunciável, pois não é possível renunciar a suas atribuições e; **(v)** facultativa[6], haja vista que pode ou não ser exercida[7].

Em virtude do Brasil ser um estado federal, o constituinte optou por repartir as competências tributárias. Em relação aos impostos, a Constituição enumerou de forma taxativa e expressa aqueles que podem ser criados por cada pessoa jurídica de direito público. Nesse sentido, a União tem a aptidão para criar impostos sobre **(a)** a importação de produtos estrangeiros (art. 153, I, CF); **(b)** a exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados (art. 153, II, CF); **(c)** a renda e proventos de qualquer natureza (art. 153, III, CF); **(d)** os produtos industrializados (art. 153, IV, CF), **(e)** as operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (art. 153, V, CF); **(f)** a propriedade territorial rural (art. 153, VI, CF); **(g)** as grandes fortunas (art. 153, VII, CF); **(h)** a produção, extração, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente (art. 153, VIII, CF).

---

[3] SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021. p. 366

[4] COSTA, Regina Helena. **Curso de direito tributário**. 14. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553620937/. Acesso em: 5 out. 2024. p. 40

[5] "A competência tributária para instituir tributos é indelegável, mas é permitida a delegação das funções fiscalizatória e arrecadatória dos tributos (art. 7, CTN). Para distingui-las, muitos autores chamam de competência tributária a competência, de natureza política e indelegável, para instituir o tributo por meio de lei, enquanto denominam de capacidade tributária ativa as funções de arrecadar ou fiscalizar tributos, que podem ser delegadas a outra pessoa jurídica de direito público." (Abraham, 2022, pp. 63-64)

[6] "[…] não entendemos que a facultatividade seja característica ínsita à competência tributária. Ao contrário, considerando o atributo da irrenunciabilidade, que se liga à competência tributária em razão da indisponibilidade do interesse público, de nossa perspectiva, o ente da Federação tem o dever de criar o tributo, diante de previsão constitucional específica." (Piscitellli, 2021, p. 175)

[7] COSTA, *op cit*, p.40

Os Estados têm competência tributária para instituir os impostos sobre **(a)** a transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos (art. 155, I, CF); **(b)** as operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior (art. 155, II, CF) e; **(c)** a propriedade de veículos automotores (art. 155, III, CF).

Os Municípios, por sua vez, estão autorizados a instituir impostos sobre **(a)** a propriedade predial e territorial urbana (art. 156, I, CF); **(b)** 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 (art. 156, II, CF) e; **(c)** os serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar (art. 156, III, CF).

Por ser um ente *sui generis*, o Distrito Federal acumula a competência tributária dos Estados (art. 155, caput, CF) e dos Municípios (art. 147, CF). Ademais, apenas a União pode instituir impostos não previstos expressamente em sua competência tributária, desde que sejam não-cumulativos e tenham fatos geradores e bases de cálculo diferentes daqueles discriminados no texto constitucional (art. 154, I, CF), trata-se da competência residual.

Por fim, em relação aos impostos, a Emenda Constitucional n. 132/2023, reforma tributária, alterou substancialmente o sistema de competências tributárias ao criar o imposto sobre bens e serviços (art. 156-A, caput, CF) que possui competência compartilhada entre os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Nesse viés, a Constituição atribuiu a todos os entes subnacionais a competência conjunta do referido imposto, contudo, outorgou a União o papel de institui-lo.

A instituição de taxas e contribuições de melhoria também foi repartida pelo texto constitucional, mas não de maneira expressa. Nesses casos, Luciano Amaro[8] destaca que a competência é atribuída a aquele que presta o serviço público ou exerce o poder de polícia no caso das taxas[9], da mesma forma, em relação as contribuições de melhoria, tem a aptidão para cobrar o referido tributo o ente que realiza a obra pública. Logo, taxas e contribuições de melhoria podem ser instituídas por todas as pessoas jurídicas de direito público desde que ligado à sua atuação estatal.

[8] AMARO, *op. cit.*, p.115

[9] "O Município não se pode arvorar à exigência de uma taxa de inspeção de carnes congeladas, segundo os padrões de exportação, porque isso é da competência da União. No entanto, pode cobrar taxa sobre a carne distribuída pelos açougues para consumo local, porque isso é de seu "peculiar interesse" (Baleeiro; Derzi, 2018, p. 880)

Em relação aos empréstimos compulsórios, a Constituição reservou a União o papel de institui-los (art. 148, caput, CF), mas não descreveu sua materialidade. A Carta constitucional apenas previu situações passíveis de sua instituição (art. 148, I e II, CF) [10].

Por último, o texto constitucional atribuiu à União a maior competência tributária para a instituição de contribuições (art. 149, caput, CF). Apenas ela pode estabelecer a cobrança de contribuições **(i)** sociais; **(ii)** de intervenção no domínio econômico (CIDE) e; **(iii)** de categorias profissionais ou econômicas. Aos entes subnacionais restou uma pequena competência para a instituição de contribuições relativas ao custeio do regime previdenciário dos seus respectivos servidores (art. 149, § 1º, CF). Ademais, os Municípios e o Distrito Federal podem instituir a contribuição sobre o serviço de iluminação pública e de sistemas de monitoramento para segurança e preservação de logradouros públicos (art. 149-A, caput, CF).

De todo o exposto, observa-se que a Constituição atribuiu as pessoas jurídicas de direito público parcela do poder de instituir cada uma das espécies tributárias **(i)** impostos; **(ii)** taxas; **(iii)** contribuições de melhoria; **(iv)** empréstimos compulsórios e; **(v)** contribuições[11]. O fluxo de exigibilidade do crédito inicia, portanto, com a atribuição de competência pela Constituição Federal, sem ela, o tributo não seria instituído e consequentemente cobrado.

2.2 O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA – A EDIÇÃO DE NORMAS JURÍDICAS

A Constituição não cria tributos, ela outorga competência tributária[12]. No Brasil, os tributos são instituídos por lei em função do princípio da legalidade tributária (art. 150, I, CF). Nesse sentido, o exercício da competência tributária através do processo legislativo pelos entes da federação leva a edição das normas tributárias[13].

Verifica-se que a Constituição atribuiu a lei o papel de instituir os tributos, o princípio da legalidade está conectado ao direito de concordar com a tributação e controlar o modo pelo

[10] COSTA, *op. cit*., p. 119
[11] Ainda que o art. 145 da Constituição Federal estabeleça três espécies tributárias, o Supremo Tribunal Federal assentou a existência de cinco espécies tributárias ao julgar o RE n. 146.773-9.
[12] AMARO, *op. cit*., p.119
[13] CARVALHO, Paulo De Barros. **Curso de direito tributário**. 31. ed. São Paulo: Noeses, 2021. p. 307

qual os recursos são despendidos[14]. Assim, após a marcha legislativa, os tributos são criados por lei, ressalvados as exceções expressamente dispostas no texto constitucional[15].

Em regra, a lei ordinária é o veículo normativo exigido para a instituição de tributos, bem como para sua modificação e majoração. Entretanto, em alguns casos, o texto constitucional expressamente prevê a criação apenas por lei complementar, são exemplos, o imposto sobre grandes fortunas (art. 153, VII, CF); os empréstimos compulsórios (art. 148, caput, CF); bem como os tributos introduzidos pela Emenda Constitucional n. 132/2023, reforma tributária, o IBS (156-A, caput, CF) a CBS (art. 195, V, CF) e o Imposto Seletivo (art. 153, VIII, CF). Ademais, os tributos também podem ser criados através de medidas provisórias (art. 62, § 2º, CF) desde que não seja necessária lei complementar para sua instituição.

Além de criar o tributo, a lei deve descrever de maneira minuciosa todos os aspectos da norma jurídica tributária, bem como todos os requisitos necessários à prática do ato de lançamento tributário[16]. Para Roque Carrazza[17], a lei deve conter **(i)** os destinatários do tributo (contribuintes e responsáveis) e; **(ii)** os pressupostos do tributo, ou seja, as situações que geram o dever de pagar o tributo.

Em suma, após a Constituição atribuir a competência tributária aos entes federativos, é necessário que haja seu exercício através da edição de leis que instituam os tributos, uma vez que sem lei não há tributo.

2.3 O FATO GERADOR

A edição da lei que preveja a cobrança do tributo sobre determinada situação não basta. O contribuinte precisa realizar no mundo concreto a hipótese prevista na norma jurídica, a fim de que surja a obrigação tributária, trata-se da ocorrência do fato gerador.

O termo fato gerador é utilizado com duas acepções distintas. Em primeiro lugar, a expressão é utilizada para descrever *in abstrato* a hipótese prevista na norma capaz de gerar a

---

[14] SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito tributário**. 13. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book (13 p.). Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553620586/. Acesso em: 5 out. 2024. p. 292

[15] "[...] a rigidez do Princípio da Legalidade encontra alguma mitigação na própria Constituição Federal. Isso se explica porque o próprio constituinte viu em certos tributos um veículo interessante para introduzir no ordenamento jurídico normas indutoras do comportamento dos contribuintes. Ou seja: desejou o constituinte que o Poder Executivo, dentro de certos limites, pudesse valer--se do tributo como um instrumento de intervenção no Domínio Econômico" (Schoueri, 2024, p. 322)

[16] CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 290

[17] *Ibidem*, p. 290

obrigação tributária. Para a segunda acepção, o termo é empregado para expressar a fonte geradora da obrigação no mundo real, ou seja, *in concreto*[18].

Por exemplo, quando a norma prevê a cobrança de ICMS sobre a operação de circulação de mercadorias estamos diante do fato gerador *in abstrato.* Por sua vez, quando o contribuinte realiza a operação de circulação de mercadoria no mundo real trata-se do fato gerador *in concreto*. A fim de diferenciar as duas correntes, atribui-se ao fato gerador *in abstrato* a alcunha de hipótese de incidência, ao passo que, o fato *in concreto* é designado como fato jurídico tributário[19].

Para além da divergência descrita, o fato gerador não é qualquer fato, mas aquele capaz de estabelecer a relação jurídico tributária, ou seja, com a ocorrência do fato gerador surge a obrigação tributária. O mesmo entendimento é estampado pelo Código Tributário Nacional ao dispor expressamente que a obrigação tributária surge com a ocorrência do fato gerador (art. 113, § 1º, CTN).

A obrigação tributária conforma-se em uma relação de débito e crédito em que o sujeito passivo (contribuinte e responsáveis) se obriga perante o sujeito ativo (ente tributante) ao pagamento de uma quantia determinada, estabelecida em lei[20]. Todavia, nos termos do Código Tributário Nacional, além do pagamento a obrigação tributária pode abranger obrigações de dar, fazer ou não fazer[21]

O CTN divide a obrigação tributária em principal e acessória. A obrigação principal tem por objeto o pagamento do tributo ou da penalidade pecuniária[22] (art. 113, § 1º, CTN), por outro lado, a obrigação acessória[23] tem por objeto as prestações, positivas ou negativas, de interesse da arrecadação (art. 113, § 2º, CTN).

Observa-se que a gênese da obrigação tributária está disposta em uma sequência genética que inicia com o embrião constitucional até o seu nascimento com a ocorrência do fato

---

[18] OLIVEIRA, Ricardo Mariz de. Fato gerador da obrigação tributária: critérios e questões fundamentais. **Revista direito tributário atual**, v. 39, p. 441-455, 2021. Disponível em: https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/1464. Acesso em: 5 out. 2024. p. 442

[19] CARVALHO, *op. cit*., p. 330

[20] ABRAHAM, *op. cit*., p. 217

[21] SCHOEURI, *op. cit*., p. 546

[22] "É possível, portanto, enxergar que tributo e multa não se confundem, ainda que ambos decorram de uma norma cuja estrutura é a mesma de antecedente e consequente [...]. Porém, ainda que tributo e penalidade pecuniária não se confundam, porque têm diferentes naturezas jurídicas, ambos se constituem em objeto de obrigações tributárias principais." (Oliveira, 2021, p. 443)

[23] "Pergunta-se: as obrigações (que são meros deveres) se riam acessórias de que, se não houve aquilo que o legislador do Código chama de obrigação principal? Ao cabo de contas, não são obrigações e, nem sempre, são acessórias. Nossa preferência recai, por isso, na expressão deveres instrumentais ou formais. Deveres, com o intuito de mostrar, de pronto, que não têm essência obrigacional, isto é, seu objeto carece de patrimonialidade. E instrumentais ou formais porque, tomados em conjunto, é o instrumento de que dispõe o Estado-Administração para o acompanhamento e consecução dos seus desígnios tributários." (Carvalho, 2021, p. 374)

gerador. Em relação a obrigação tributária principal (pagamento do tributo), sua gênese ocorre em três momentos: **(i)** a atribuição de competência tributária; **(ii)** a da instituição por lei do fato gerador e dos elementos da obrigação tributária e; **(iii)** a prática do fato gerador disposto na norma[24].

Portanto, a ocorrência no mundo fenomênico do fato descrito na norma é a situação necessária e suficiente para o surgimento da obrigação tributária (art. 114, CTN). A partir dessa etapa do fluxo de exigibilidade existe obrigação, contudo, a sua cobrança depende do ato de lançamento tributária pelo fisco a fim de constituir o crédito.

2.4 O LANÇAMENTO TRIBUTÁRIO

Conforme restou assentado, a obrigação tributária surge com a ocorrência do fato gerador. Entretanto, o surgimento da obrigação não torna o crédito exigível, uma vez que o fisco não sabe, no momento de ocorrência do fato gerador, suas circunstâncias e o *quantum* devido[25].

Nesse contexto, o ordenamento jurídico estabeleceu um procedimento – lançamento tributário - a ser realizado pela administração tributária, a fim de aferir o fato e o seu montante. O lançamento tributário estabiliza a relação jurídica tributária, tendo em vista que formaliza o crédito, documenta sua existência e liquidez e insta o contribuinte ao seu pagamento.

Nos termos art. 142 do Código Tributário Nacional, o lançamento é entendido como um procedimento que tem como objetivo **(i)** verificar a ocorrência do fato gerador; **(ii)** determinar a matéria tributável, **(iii)** calcular o montante devido, **(iv)** identificar o sujeito passivo e; **(v)** aplicar penalidade, se couber.

Dessa maneira, atribui-se o nome de lançamento a sequência concatenada de atos que formam um procedimento com os fins descritos acima. Contudo, o resultado desse procedimento, realizado pela administração tributária, é formalizado em um ato jurídico que também se atribuí a alcunha de lançamento tributário. Sendo assim, o lançamento possui uma acepção de procedimento com objetivos determinados, bem como de ato administrativo privativo da administração.

A atividade de lançar o tributo é privativa do fisco, sendo assim, todos os atos realizados pelo contribuinte (emissão de notas, prestação de informações, apresentação de dados) não

[24] OLIVEIRA, *op. cit.,* p. 450
[25] SCHOUERI, *op. cit*., p. 683

podem ser considerados como lançamento tributário. Caso não realize o procedimento, o agente tributário pode ser responsabilizado funcionalmente (art. 142, parágrafo único, CTN). O Código Tributário Nacional adotou, portanto, a ideia de fiscalidade responsável, haja vista que, por um lado, fornece a administração tributária os poderes para realizar suas funções, por outro, incumbe a ela o dever de aplicar a lei aos fatos obrigatoriamente sob pena de ser responsabilização funcional[26].

Além disso, o Código adota a teoria dualista, nesse contexto, a obrigação e o crédito surgem em momentos distintos. Enquanto a obrigação surge com a ocorrência do fato gerador, o crédito surge apenas com o lançamento, ou seja, o lançamento possui natureza constitutiva. A existência da obrigação não é suficiente para que o credor possa cobrar a dívida tributária do devedor, para tanto, é fundamental que ela seja determinada e quantificada[27].

A primeira etapa do lançamento se dá com o conhecimento do fato pelo fisco. O fisco pode tomar conhecimento do fato sem nenhum tipo de ajuda do sujeito passivo, nesse caso, o lançamento é realizado *de ofício* (art. 149, caput, CTN). Por sua vez, em determinadas situações, o sujeito passivo presta informações contribuindo assim para a constituição do crédito, trata-se do lançamento por declaração (art. 147, caput, CTN). Por último, nas hipóteses em que o sujeito passivo realiza todas as etapas, inclusive o pagamento, resta ao fisco apenas realizar o lançamento por homologação (art. 150, caput, CTN) [28].

Após o conhecimento pelo fisco do fato realizado pelo contribuinte, a administração tributária tem o dever de proceder com a subsunção legal. Assim, verifica se o fato realizado pelo contribuinte se amolda a norma tributária. Em sequência, há a verificação do *quantum* devido. Por fim, realizada todas as etapas anteriores, o fisco materializa em um documento a dívida tributária, tornando-a líquida, certa e exigível[29].

Cumprida todas as etapas descritas acima, o contribuinte deve ser notificado[30] da ocorrência do lançamento tributário. Nesse sentido, a notificação conclui o lançamento, haja

---

[26] AMARO, Luciano. Lançamento, essa formalidade! *In*: TORRES, Heleno Taveira (ed.). **Teoria geral da obrigação tributária**: estudos em homenagem ao professor José Souto Maior Borges. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 374-390, p. 378

[27] SCHOUERI, *op. cit*., pp. 690-691

[28] ABRAHAM, *op. cit*., p. 239

[29] *Ibidem*, p. 240

[30] "PROCESSO CIVIL. RECURSO ESPECIAL. TRIBUTÁRIO. INCLUSÃO DO SUCESSOR INVENTARIANTE. ESPÓLIO. AUSÊNCIA DE NOTIFICAÇÃO. VIOLAÇÃO À AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO. VÍCIO NO PRÓPRIO LANÇAMENTO. SUBSTITUIÇÃO DA CDA. IMPOSSIBILIDADE. IMPOSTO DE RENDA PESSOA FÍSICA. DÉBITO NÃO-DECLARADO. LANÇAMENTO SUPLEMENTAR. [...] 3. A notificação do lançamento do crédito tributário constitui condição de eficácia do ato administrativo tributário, mercê de figurar como pressuposto de procedibilidade de sua exigibilidade" (Brasil. Superior Tribunal de Justiça, 2010b)

vista que ela demarca a formalização do crédito pelo fisco[31]. Uma vez notificado, o contribuinte pode realizar o pagamento, extinguindo o crédito (art. 156, I, CTN) ou impugnar o lançamento, suspendendo a exigibilidade do crédito (art. 151, III, CTN). Caso o contribuinte não proceda com nenhuma das hipóteses descritas, o fisco está autorizado a proceder com a inscrição da dívida ativa.

2.5 A INSCRIÇÃO DA DÍVIDA ATIVA

A inscrição da dívida ativa ocorre apenas nas situações que o sujeito passivo deixa de pagar o tributo no prazo fixado em lei ou por decisão final proferida em processo regular (art. 201, CTN). Nesse contexto, para que haja a inscrição da dívida ativa, todas as etapas anteriores (competência tributária, edição da norma jurídica, ocorrência do fato gerador e lançamento tributário) devem ter sido realizadas de maneira adequada. Antes, porém, é fundamental compreender o conceito de dívida ativa.

2.5.1 O Conceito de Dívida Ativa

Nesse viés, em sentido amplo, compreende-se dívida ativa como crédito exigível, uma vez que vencido e não pago[32]. A locução em questão pode ser compreendida através de diversos prismas, seja ele proveniente do direito civil, financeiro ou tributário. Importa ao presente estudo o aspecto do direito financeiro e do direito tributário.

A dívida ativa tributária tem conceito estampado no art. 201 do Código Tributário Nacional:

> Art. 201. Constitui dívida ativa tributária a proveniente de crédito dessa natureza, regularmente inscrita na repartição administrativa competente, depois de esgotado o prazo fixado, para pagamento, pela lei ou por decisão final proferida em processo regular[33].

---

[31] PAULSEN, Leandro. **Constituição e código tributário comentados**. 19. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2023, p. 1147

[32] MORAES, Bernardo Ribeiro de. **Dívida ativa**. São Paulo: Quartier Latin, 2004, p. 17

[33] BRASIL. **Lei nº 5172, 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 11 out. 2024.

A partir do dispositivo legal, verifica-se que a dívida ativa tributária é aquela decorrente do crédito da Fazenda Pública de natureza tributária, não pago pelo devedor, inscrito em registro próprio após a verificação de sua liquidez e certeza[34].

Por sua vez, a dívida ativa financeira é aquela decorrente de crédito da Fazenda Pública (tributário e não-tributário), não adimplido e inscrito em registro próprio[35], o conceito deriva do art. 39 da Lei n. 4.320 de 1964 (redação dada pelo Decreto-lei n. 1.735 de 1979).

O conceito financeiro de dívida ativa também está presente na Lei n. 6.830/80, que dispõe sobre a cobrança judicial da dívida ativa da Fazenda Pública, uma vez que a legislação processual não estabelece um conceito próprio de dívida ativa. Assim, adota o conceito previsto na Lei n. 4.320 de 1964 com as alterações posteriores (art. 2º, Lei n. 6.830/80).

Nos termos do art. 39 da Lei n. 4.320 de 1964 (redação dada pelo Decreto-lei n. 1.735 de 1979):

> Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias.
> § 1º - **Os créditos de que trata este artigo**, exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento, **serão inscritos, na forma da legislação própria, como Dívida Ativa**, em registro próprio, após apurada a sua liquidez e certeza, e a respectiva receita será escriturada a esse título.
> § 2º - **Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública**, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multas de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, aluguéis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de subrogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais. (BRASIL, 1964[36]) (grifos nossos)

Dessa maneira, a Fazenda Pública pode ajuizar demanda judicial com base na Lei n. 6.830/80 para cobrar a dívida ativa financeira, a qual divide-se em tributária e não tributária. Enquanto a dívida ativa tributária tem como fonte os tributos, suas penalidades e encargos

[34] *Ibidem*, p. 29
[35] *Ibidem*, p. 25
[36] 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l4320.htm. Acesso em: 16/10/2024

legais, a dívida não tributária corresponde aos demais créditos da Fazenda Pública, por exemplo, as multas administrativas.

O artigo 39, § 2º da Lei n. 4.320/64 elenca um rol de créditos que compõem a dívida ativa não tributária. Inserem-se na referida lista, os empréstimos compulsórios e as custas processuais[37], entretanto, ambos são tributos. Sendo assim, ainda que estejam elencadas no rol relativo à dívida não tributária, ambos compõem a dívida tributária.

Em síntese, dívida ativa é o crédito da Fazenda Pública vencido e não pago, essa dívida pode ser tributária ou financeira a depender da natureza do crédito envolvido. Enquanto o conceito tributário de dívida ativa deriva da disposição prevista no art. 201 do CTN, a dívida ativa financeira encontra sua previsão legal no art. 39 da Lei n. 4.320/64. Os conceitos não são, portanto, antagônicos entre si, mas complementares.

2.5.2 A Inscrição da Dívida Ativa

Nesse contexto, entende-se por inscrição da dívida ativa, a anotação do débito do contribuinte realizada em livro próprio (atualmente eletrônico) pela administração tributária. Nesse viés, a Fazenda Pública produz o seu título extrajudicial ao extrair do livro de registro da dívida a certidão da inscrição[38]. De acordo com Paulo de Barros Carvalho:

> A inscrição em dívida ativa tem por escopo a constituição unilateral do título executivo que servirá de base para a cobrança judicial dos créditos não pagos à Fazenda Pública. Disso resulta que a certidão de dívida ativa é o único dos títulos executivos extrajudiciais em que não há necessidade da assinatura do devedor, existindo a partir de ato unilateral do credor[39].

Diante do exposto, observa-se que de forma oposta aos demais títulos executivos extrajudiciais, a Fazenda Pública forma seu título sem a participação do devedor. Ainda que formado unilateralmente, o ato de inscrição em dívida ativa deve ser visto como uma garantia do contribuinte, haja vista que o crédito, derivado de uma obrigação não cumprida, foi

[37] "EMENTA: I. Ação direta de inconstitucionalidade[...]. II. Custas e emolumentos: serventias judiciais e extrajudiciais: natureza jurídica. É da jurisprudência do Tribunal que as custas e os emolumentos judiciais ou extrajudiciais tem caráter tributário de taxa. III. Lei tributária: prazo nonagesimal. Uma vez que o caso trata de taxas, devem observar-se as limitações constitucionais ao poder de tributar, dentre essas, a prevista no art. 150, III, c, com a redação dada pela EC 42/03 - prazo nonagesimal para que a lei tributária se torne eficaz." (Brasil. Supremo Tribunal Federal, 2006)

[38] CARVALHO, *op. cit*., p. 635

[39] *Ibidem*, p. 634

devidamente apurado e teve sua existência confirmada pelo procedimento de controle administrativo sobre a sua legalidade e legitimidade[40]. No mesmo caminho, o art. 2º, § 3º da Lei n. 6.830/80 anota que a inscrição é o ato de controle administrativo da legalidade do crédito.

2.5.3 Requisitos e Efeitos da Inscrição da Dívida Ativa

A necessidade de inscrição da dívida ativa consiste em formalidade que apura a sua regularidade, todavia, ela não institui, não declara e não modifica a dívida. Essas etapas ocorreram anteriormente no ciclo de exigibilidade do crédito tributário, a inscrição é uma *conditio juris* a qual atribui a dívida, já existente, as condições de ser exigida, passando a gozar de presunção *juris tantum* de liquidez e certeza[41]. O mesmo entendimento está estampado no art. 204 do Código Tributário Nacional:

> Art. 204. A dívida regularmente inscrita goza da presunção de certeza e liquidez e tem o efeito de prova pré-constituída.
> Parágrafo único. A presunção a que se refere este artigo é relativa e pode ser ilidida por prova inequívoca, a cargo do sujeito passivo ou do terceiro a que aproveite[42].

Por conferir uma presunção relativa de certeza e liquidez, o termo de inscrição da dívida ativa deve conter uma série de requisitos formais estampados no art. 202 do CTN. De acordo com o diploma legal, o termo de inscrição deve indicar **(i)** o nome do devedor, dos corresponsáveis, bem como, sempre que possível, o domicílio ou residência de um ou de outro; **(ii)** o valor da dívida e o modo de cálculo dos juros de mora acrescidos; **(iii)** a origem e natureza do crédito e seu fundamento legal; **(iv)** a data em que foi inscrita e; **(v)** o número do processo administrativo de que se originar o crédito. Além desses requisitos, destaca o parágrafo único do art. 202, que a certidão indicará o número do livro e da folha de inscrição. Os mesmos requisitos estão previstos no art. 2º, § 5º da Lei de Execução Fiscal (LEF).

---

[40] PAULSEN, Leandro. **Constituição e código tributário comentados**. 19. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2023, p. 1373

[41] MORAES, *op. cit.,* p. 69

[42] BRASIL. **Lei nº 5172, 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 11 out. 2024.

A omissão ou erro em relação a quaisquer dos requisitos elencados acima acarreta a nulidade da inscrição e do processo de cobrança decorrente, entretanto, a nulidade pode ser sanada até a decisão de primeira instância, conforme se extrai do art. 203 do CTN.

Cumpridos os requisitos obrigatórios à inscrição, a dívida ativa goza de diversos efeitos jurídicos, dentre eles a presunção de liquidez e certeza, nos termos do art. 204 do CTN. Certa é a dívida que não possui dúvida quanto à sua existência, ou seja, a certeza atesta a origem, a natureza, a fundamentação jurídica e o sujeito passivo do crédito. Líquida é a dívida que não resta dúvida em relação ao *quantum* devido, sendo assim, a liquidez garante o montante em quantia certa e determinada, sujeita apenas a incidência de juros de mora e correção monetária[43]. O artigo 204 do CTN também atribui a inscrição em dívida ativa o caráter de prova pré-constituída, fato que simplifica a documentação a ser apresentada em Juízo, a fim de cobrar o crédito público[44].

Além desses efeitos, a inscrição da dívida ativa também suspende o prazo prescricional por 180 dias, ou até que até que a execução fiscal seja proposta, se esta ocorrer antes do final do prazo de suspensão de acordo com o art. 2, § 3º da Lei n. 6.830/80. Importa destacar que a suspensão se aplica apenas as dívidas ativas de natureza não tributária.

Em relação as dívidas tributárias, o texto constitucional reservou a lei complementar o papel de regular matérias relativas à prescrição e decadência, conforme disposto no art. 146, III, b da Constituição. Sendo assim, as disposições relativas à suspensão do prazo prescricional da Lei de Execuções Fiscais por serem veiculadas em lei ordinária não se aplicam as dívidas ativas tributárias. Aos créditos dessa natureza, aplica-se as disposições previstas no artigo 174 do Código Tributário Nacional, o qual não elenca como marco de suspensão do prazo prescricional a inscrição da dívida ativa[45].

A inscrição regular da dívida ativa implica, portanto, diversas consequências jurídicas, tais quais, **(i)** a presunção de certeza e liquidez; **(ii)** o efeito de prova pré-constituída e; **(iii)** a suspensão do prazo prescricional por 180 dias, exclusivamente em relação aos créditos de natureza não tributária.

---

[43] MORAES, *op. cit*, p. 84
[44] *Ibidem*, p. 85
[45] JÚNIOR, Humberto Theodoro. **Lei de execução fiscal**. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2022. E-book. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620209/. Acesso em: 7 out. 2024, p.70

2.5.4 A Certidão de Dívida Ativa

Realizada a inscrição da dívida ativa pela Fazenda Pública é possível extrair do registro público sua certidão, ou seja, a Certidão de Dívida Ativa. De acordo com Bernardo Ribeiro de Moraes:

> [...] podemos conceituar a certidão de inscrição como o documento público, expedido pela autoridade administrativa competente do Poder Executivo, declarando conteúdo extraído do registro próprio da repartição competente para inscrever as dívidas ativas da Fazenda Pública, constituindo título representativo de seu crédito contra terceiros[46].

Além de ser documento comprobatório da inscrição da dívida pela Fazenda Pública, a Certidão de Dívida Ativa é o título executivo extrajudicial apto de embasar a cobrança judicial. Atribui-se a alcunha de título ao documento que, nos termos da legislação, constitui o direito do credor de utilizar o processo executivo, de forçar a cobrança da obrigação pelo devedor[47]. No caso concreto, a partir da CDA, a Fazenda Pública pode ajuizar a ação de execução fiscal prevista na Lei n. 6.830/80, bem como buscar outras formas de satisfação do crédito tributário, por exemplo, o protesto extrajudicial.

A Certidão de Dívida Ativa passou a constar como título executivo extrajudicial com o advento do Código de Processo Civil de 1973 (Lei n. 5869, de 11 de janeiro de 1973), nos termos do art. 585, VI. O Código de Processo Civil de 2015 (lei 13.015, de 16 de março de 2015) manteve a previsão no art. 784, IX. Conforme abordado no tópico 2.5.2, a Fazenda Pública constitui o seu título executivo de maneira unilateral, sendo desnecessário a participação do devedor.

Em síntese, a certidão extraída do registro público que comprova a inscrição da dívida ativa é denominada de Certidão de Dívida Ativa. Por disposição legal, a CDA é um título executivo extrajudicial (art. 784, IX do CPC/15) que possibilita ao ente público a cobrança judicial e extrajudicial do crédito público.

---

[46] MORAES, *op. cit.,* p. 93
[47] *Ibidem*, p. 70

3. A COBRANÇA DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO

3.1 A EXECUÇÃO FISCAL

Devidamente inscrito em dívida ativa, o crédito tributário pode ser exigido pela Fazenda Pública. O mecanismo tradicional de cobrança do crédito tributário é a Execução Fiscal, a qual possui no Brasil diploma legal específico a Lei n. 6.830, de 22 de setembro de 1980.

A referida legislação dispõe sobre a cobrança judicial da dívida ativa da Fazenda Pública, seu papel, é a obtenção de adimplemento do crédito público adequadamente constituído, vencido, exigível e não pago[48]. Sendo assim, a Execução Fiscal é a ação judicial que visa satisfazer o crédito (tributário e não tributário) através da execução forçada do patrimônio do devedor[49].

De forma oposta a uma ação de conhecimento, a Execução Fiscal se baseia em um título jurídico extrajudicial (Certidão de Dívida Ativa) constituído exclusivamente pela administração tributária. O seu caráter é expropriatório, por essa razão quaisquer considerações relativas ao mérito são estranhas a Execução Fiscal[50]. Assim, a defesa do executado não ocorre, em regra, dentro do processo executivo, mas fora dele através dos embargos à execução fiscal – ação autônoma distribuída por dependência.

A Execução Fiscal é uma modalidade de execução por quantia certa que, por se tratar de crédito público, possui uma série de vantagens na sua cobrança. Em resumo, uma vez constituído o título executivo extrajudicial (CDA), a Fazenda Pública pode cobrá-lo judicialmente através de ação executiva especial prevista na Lei n. 6830/80.

3.1.1 O Histórico da Cobrança Judicial dos Créditos Públicos

Antes da legislação vigente, a matéria foi tratada de diversas formas. O Decreto-Lei n. 960 de 1938 dispunha sobre cobrança judicial de créditos da dívida ativa da Fazenda Pública em todo território nacional em rito autônomo. Contudo, com o advento do Código de Processo

---

[48] SEGUNDO, Hugo de Brito Machado. **Processo tributário**. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. E-book. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559776030/. Acesso em: 7 out. 2024, p. 192.
[49] MARINS, James. **Direito processual tributário brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 727
[50] *Ibidem*, pp. 733-734

Civil de 1973, a Execução Fiscal deixou de ter rito autônomo e submeteu-se ao regime genérico previsto no diploma processual. Por sua vez, a Lei n. 6.830/80 (LEF), novamente, adotou procedimento específico para a tramitação das execuções fiscais[51].

A LEF é o resultado do anteprojeto elaborado pela Procuradoria da Fazenda Nacional em conjunto com representantes do Instituto da Administração Financeira da Previdência e Assistência Social e da Procuradoria-Geral da República[52]. Na exposição de motivos n. 223/1980, que antecedeu a Lei n. 6.830/80, restou estabelecido a necessidade de uma legislação especial para tratar dos créditos públicos, conforme se extrai do excerto abaixo:

> Ora, a cobrança judicial das dívidas para com o Estado é ditada pelo interesse público e, sendo uma modalidade de controle judicial dos atos da administração pública, deve assegurar o equilíbrio – político, econômico e financeiro – entre o poder do Estado e o direito do cidadão [...]
> Sobreleva, no particular, **a importância da obrigação pública, com características próprias, hierarquicamente superior a qualquer outro gênero de obrigação ou privilégio de natureza privada**. Predomina, o interesse público – econômico, financeiro e social. Em consequência, nenhum outro crédito deve ter, em sua execução judicial, preferência garantia ou rito processual que supere os do crédito público [...][53]

Da análise da exposição de motivos n. 223/1980, resta evidente que a existência de um procedimento específico para tratar das dívidas para com o Estado justifica-se na superioridade do interesse público. Dessa forma, o crédito público detém maior relevância em comparação com os privados. Na mesma linha, Leon Frejda Szklarowsky[54] verificou que os objetivos da Lei n. 6.830/80 eram:

> 1. Simplificar o processo. 2. Dar maior rapidez. 3. Fixar definitivamente o controle administrativo da legalidade, que se concretiza através da determinação da inscrição, como dívida ativa da Fazenda Pública (União, Estados, Distrito Federal, Municípios e suas autarquias), dos créditos tributários ou não, em registro próprio. Apuração da dívida

---

[51] *Ibidem*, p.728

[52] PAULSEN, Leandro. **Leis de processo tributário comentadas**: processo administrativo fiscal, protesto extrajudicial de títulos e execução fiscal. 9. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2018. E-book. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553606870/. Acesso em: 7 out. 2024, p. 348

[53] BRASIL. **Exposição de Motivos nº 223**, de 23 de junho de 1980. dispõe sobre a cobrança judicial da dívida ativa da fazenda Pública, pp. 1-2

[54] SZKLAROWSKY, Leon Frejda. **A lei de execução fiscal** - o contencioso administrativo e a penhora administrativa. Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, v. 9, n. 3, p. 37-57, 1997. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/21968?mode=full. Acesso em: 7 out. 2024, p. 39

> ativa é exatamente o procedimento administrativo de controle da legalidade, pelo qual a autoridade competente (o procurador, isto é. o advogado do órgão público) examina o processo ou o expediente relativo ao crédito da Fazenda Pública e, verificada a inexistência de falhas ou irregularidades formais que possam infirmar a execução judicial, manda proceder a inscrição. 4. Dotar o Estado de instrumental ágil, moderno e enxuto que, porém, depende de muitas outras providências, para a simplificação institucional, V.g., desemperramento do Poder Judiciário, com a criação de órgãos judiciais especiais, queima de etapas, complementando a LEF, a penhora administrativa[55].

De todo o exposto, conclui-se que a edição de uma legislação de específica para tratar da cobrança judicial fundava-se no interesse público, nesse sentido, a Lei n. 6.830/80 visava **(i)** a simplificação do processo de cobrança; **(ii)** fixar o controle administrativo da legalidade e; **(iii)** oferecer ao Estado mecanismo célere e moderno para recuperação de seus créditos.

3.1.2 O Procedimento da Execução Fiscal

Não pago o tributo no prazo estipulado, a administração tributária procede com a inscrição da dívida ativa, e dela extrai o seu título executivo extrajudicial: a certidão de dívida ativa (art. 784, IX, CPC). Nesse viés, a Execução Fiscal inicia com a propositura da petição inicial pela Fazenda Pública, a qual deve constar apenas **(i)** o juízo; **(ii)** o pedido e; **(iii)** o requerimento para citação, nos termos do art. 6 da Lei n. 6.830/80. Juntamente com esses poucos requisitos, deve constar na petição inicial a CDA (art. 6, §1º, LEF).

Proposta a ação, o magistrado deve analisar o cumprimento dos pressupostos processuais e as condições da ação, bem como a validade da CDA[56]. Caso a inicial contenha vícios materiais, o juiz deve rejeitar liminarmente a inicial. Caso a peça fazendária contenha vícios formais, o magistrado deve intimar a parte autora para solucioná-los. Por fim, estando de acordo com a legislação, o magistrado determina a citação do executado[57].

O despacho do juiz que determina a citação acarreta diversas consequências jurídicas sucessivas. Em primeiro lugar, o executado não é citado para apresentar resposta ou defesa, mas para pagar ou garantir o débito, fato que possibilita a oposição de embargos à execução fiscal (EEF) [58] (art. 7, I, e art. 8, LEF). Em sequência, não realizado o pagamento ou garantida

---

[55] *Ibidem*, p. 39
[56] SCHERER, Tiago. Lei das execuções fiscais comentada e interpretada. 2. ed. Leme: Mizuno, 2024, p. 373
[57] MARINS, *op. cit*., p. 756
[58] SCHERER*, op. cit*., p. 375

a execução, procede-se com a penhora dos bens do devedor (art. 7, II, LEF). Não tendo domicílio ou se ocultando dele, autoriza-se o arresto dos bens do executado (art. 7, III, LEF). Na hipótese de efetivada a penhora ou o arresto, é necessário que haja o registro na serventia ou órgão competente (art. 7, IV, LEF), bem como a avaliação dos bens (art. 7, V, LEF).

A citação do devedor deve ocorrer nas modalidades e preferências estampadas no art. 8 da LEF. Além disso, o despacho que determina a citação, interrompe o prazo prescricional (art. 174, parágrafo único, I, CTN)[59]. Citado, o executado pode pagar o débito, extinguindo a EF, por sua vez, se o executado garantir a execução, abre-se prazo à apresentação de embargos à execução fiscal (art. 9, LEF e art. 16, I e II, LEF). Caso permaneça silente, ocorre a penhora dos bens, que concretizada, autoriza a oposição de embargos à execução fiscal (art. 16, III, LEF).

A defesa do executado na EF ocorre, em regra, fora do processo executivo. Nesse contexto, os embargos à execução fiscal são uma ação autônoma distribuída por dependência aos autos da EF. O executado apenas pode apresentar os EEF caso o débito tenha sido garantido previamente. Sendo assim, a LEF condiciona a oposição dos EEF à garantia da execução. Ademais, ainda que os embargos à execução fiscal sejam o meio típico de defesa do executado, há outras modalidades, por exemplo, o mandado de segurança, a ação anulatória, ou a ação de repetição de indébito (art. 38, LEF).

Excepcionalmente, nos próprios autos da execução, admite-se a apresentação de exceção de pré-executividade (EPE), conforme a Súmula n. 393 do STJ. Trata-se de petição simples na qual o executado demonstra vícios passíveis de reconhecimento de ofício pelo magistrado sem a necessidade de dilação probatória, tais quais, a prescrição, a decadência e a ilegitimidade passiva. A apresentação de EPE pelo executado dispensa a necessidade de garantia da execução fiscal.

A Lei de Execuções Fiscais não prevê nenhuma modalidade de suspensão da execução durante a tramitação dos EEF. Todavia, a jurisprudência consolidou a necessidade de cumprimento de três requisitos para a suspensão da execução **(i)** a apresentação de garantia; **(ii)**

[59] "[...] 14. O Codex Processual, no § 1º, do artigo 219, estabelece que a interrupção da prescrição, pela citação, retroage à data da propositura da ação, o que, na seara tributária, após as alterações promovidas pela Lei Complementar 118/2005, conduz ao entendimento de que o marco interruptivo atinente à prolação do despacho que ordena a citação do executado retroage à data do ajuizamento do feito executivo, a qual deve ser empreendida no prazo prescricional [...] 16. Destarte, a propositura da ação constitui o *dies ad quem* do prazo prescricional e, simultaneamente, o termo inicial para sua recontagem sujeita às causas interruptivas previstas no artigo 174, parágrafo único, do CTN" (Brasil. Superior Tribunal de Justiça, 2010a)

a relevância da fundamentação (*fumus bonis iuris*) e; **(iii)** o perigo de dano irreparável (*periculum in mora*) [60], conforme o Tema Repetitivo n. 526 do STJ[61].

Com base no exposto, independentemente da oposição de EEF pelo executado, ressalvado a atribuição de efeito suspensivo, a execução fiscal prosseguirá com a satisfação do crédito pelo exequente[62]. A Lei de Execução Fiscal autoriza a adjudicação dos bens pelo credor (art. 24, LEF), bem como a alienação antecipada dos bens penhorados (Art. 21, LEF), através de leilão (art. 23, LEF).

Por sua vez, caso não seja encontrado o devedor ou localizado bens à penhora, o magistrado deve determinar a suspensão da execução fiscal pelo prazo de um ano (art. 40, LEF). Durante o período, o credor possui tempo hábil para diligenciar em busca do devedor ou bens penhoráveis[63]. Não encontrado o devedor ou bens no período de suspensão, o juiz deve determinar o arquivamento da execução fiscal (Art. 40, §2º, LEF). Assim, transcorrido o prazo de um ano de suspensão, inicia-se automaticamente a contagem da prescrição intercorrente, nos termos do Tema Repetitivo n. 569[64] do STJ. Decorrido o prazo prescricional, o juiz reconhecerá a prescrição intercorrente (art. 40, §4º, LEF), extinguindo a execução, bem como o crédito tributário (art. 156, V, CTN).

Em suma, ajuizada a execução fiscal, a Fazenda Pública pode satisfazer o crédito através **(i)** do pagamento do débito pelo executado ou; **(ii)** pela conversão em renda da garantia oferecida, após o trânsito em julgado da decisão que rejeitar os embargos à execução fiscal. Por sua vez, se os embargos forem julgados procedentes, extingue-se a execução. Na mesma linha, se não for encontrado o devedor ou bens penhoráveis, extingue-se a execução fiscal após o reconhecimento da prescrição intercorrente.

---

[60] SCHERER, *op. cit.,* p. 567-568

[61] "A atribuição de efeitos suspensivos aos embargos do devedor" fica condicionada "ao cumprimento de três requisitos: apresentação de garantia; verificação pelo juiz da relevância da fundamentação (fumus boni juris) e perigo de dano irreparável ou de difícil reparação (periculum in mora)." (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, 2013)

[62] MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIEIRO, Daniel. **Curso de processo civil**. 8. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. v. 3: Tutela dos direitos mediante procedimentos diferenciados, p. 120

[63] SCHERER, *op. cit*., p. 789

[64] "Havendo ou não petição da Fazenda Pública e havendo ou não pronunciamento judicial nesse sentido, findo o prazo de 1 (um) ano de suspensão inicia-se automaticamente o prazo prescricional aplicável." (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, 2018)

3.2 O PROTESTO NOTARIAL

Extraída do registro público correspondente, a Certidão de Dívida Ativa pode ser cobrada judicialmente através do rito estabelecido pela Lei n. 6.830/80 (LEF). Além dessa possibilidade, o crédito público consubstanciado na CDA pode ser cobrado extrajudicialmente através do Protesto Notarial, previsto na Lei n. 9.492/97.

O instituto surgiu durante a Idade Média, século XIV, umbilicalmente ligado a figura da letra de câmbio. Os mercadores do período, a fim de evitar os riscos de transportar dinheiro por grandes distâncias, criaram o referido título de crédito. Assim, antes da viagem entregavam determinado valor em dinheiro na cidade de origem em contrapartida recebiam a letra de câmbio, no destino, apresentavam o título e recolhiam a quantia correspondente[65].

Em suma, a letra de câmbio é uma ordem de pagamento que determinada pessoa passa a outra, perante a qual detém crédito, para que pague, a um terceiro, o montante em dinheiro nela definida[66]. Há nesse título de crédito essencialmente três figuras **(i)** o sacador, aquele que recebe a quantia e emite a letra de câmbio; **(ii)** o tomador, aquele que efetua o pagamento e recebe o título e; **(iii)** o sacado, responsável pelo cumprimento da ordem e pagamento do montante.

Observa-se que a mera emissão da letra de câmbio pelo sacador não obriga o sacado, uma vez que não basta que seu nome conste no título de crédito para que ele seja automaticamente vinculado. Dessa forma, o sacado deve realizar o aceite, declaração cambiária facultativa, eventual e sucessiva[67] por meio do qual se compromete ao cumprimento da obrigação (pagamento da letra de câmbio) [68]. Entretanto, nas hipóteses que o sacado recusar o aceite da ordem de pagamento, o título deve ser levado a protesto, fato que possibilita a cobrança do valor do sacador.

Logo, o protesto surgiu como instituto para atestar a recusa do aceite e, consequentemente, do pagamento pelo sacado, a partir desse momento o tomador ficava

---

[65] MOURA, Alkimar R. **Cartório de Protesto**: uma análise dos aspectos jurídicos e econômicos. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008, p. 51

[66] RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; BERTOLDI, Marcelo M. **Curso avançado de direito comercial**. 12. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022, p. 400

[67] "Afirma-se que é *facultativa* porque o sacado não é obrigado a aceitar o título a ele apresentado, não reconhecendo, por conseguinte, a obrigação nele estampada. É *eventual* porque sua falta não desnatura a letra de câmbio, uma vez que não é requisito necessário para sua existência. *Sucessiva*, porque a assinatura do sacado é lançada no título após a assinatura do sacador, ou mesmo após a do tomador, quando este a endossa para terceiro" (Ribeiro; Bertoldi, 2022, p. 411)

[68] *Ibidem*, p. 410

autorizado a cobrar o montante do sacador. Com o decorrer do tempo, o protesto evoluiu passou a ter outra função precípua, nas palavras de Sérgio Luiz José Bueno[69]:

> O protesto, dessa forma, nasceu motivado pela figura do aceite na letra de câmbio, voltado a suprir sua falta, mas amadureceu e evoluiu para testificar também o descumprimento da obrigação cambiária. Com o tempo, a utilização da letra de câmbio cedeu espaço a outros títulos, e a falta de aceite paulatinamente deixou de ser o motivo mais evocado para o protesto, passando a preponderar o ato lavrado por falta de pagamento[70].

Diante do exposto, verifica-se que, com o decorrer do tempo, o protesto se desvinculou da letra de câmbio e do aceite para ocupar a função de atestar o descumprimento da obrigação pelo devedor.

No Brasil, a primeira legislação a prever dispositivos relativos ao protesto foi o Código Comercial de 1850 (Lei n. 556, de 25 de junho de 1850), o qual dispunha sobre a competência para lavratura do protesto, o seu conteúdo, o local e a necessidade de livro para publicizar o ato[71]. Em sequência, ao alterar o Código Comercial, o Decreto n. 917 de 1890 atribuiu ao protesto o papel de comprovar a impontualidade para fins falimentares.

O Código Civil de 1916 (Lei n. 3.071 de 1 de janeiro de 1916) considerou o protesto ato constitutivo nas obrigações sem prazo estipulado, dessa forma, a partir da legislação citada o protesto passou a constituir o devedor em mora[72]. Além desses diplomas legais, passaram a integrar o ordenamento jurídico brasileiro diversas outras leis que dispunham acerca do protesto[73], todavia, apenas com o advento da Lei n. 9.492, de 10 de setembro de 1997 é que o instituto foi regulamentado.

Com a nova legislação, o protesto deixou de servir precipuamente como meio comprobatório da inadimplência do devedor. Hodiernamente, o credor, ao buscar o serviço de protesto, tem como objetivo a satisfação da obrigação, nas palavras de Marcelo Bertoldi e Marcia Carla Ribeiro:

---

[69] BUENO, Sergio Luiz José. **Tabelionato de protesto**. 4. ed. Indaiatuba: Editora Foco, 2020, p. 8
[70] *Ibidem*, p. 8
[71] SOUZA, Matheus Schneider de. **Protesto extrajudicial como meio de recuperação de dívida ativa**. São Paulo: Editora Dialética, 2022, p. 13
[72] *Ibidem*, p. 13
[73] Outras legislações também foram importantes para a implementação do protesto, como o caso da Lei Falimentar (Decreto-lei 7.661, de 21 de junho de 1945), a Lei as Duplicatas (Lei 5.474, de 18 de julho de 1968), o Código de Processo Civil de 1973, a Lei do Cheque (Lei 7.357, de 2 de setembro de 1985). Tudo de forma esparsa, mas que necessitava de uma maior regulamentação e uma legislação única.

> [...] Muito embora o protesto tenha surgido com o propósito de documentar um fato relevante relativo às relações cambiárias, **é certo que hoje se trata de um instrumento poderoso e eficaz para a cobrança dos títulos de crédito**, na medida em que a lavratura do protesto faz com que recaiam sobre o devedor cambiário fundadas dúvidas a respeito de sua situação financeira, dificultando em muito a obtenção de crédito por parte daquele cujo nome conste dos arquivos dos tabeliães de protesto[74]. (grifos nossos)

Não resta dúvidas que o instrumento do protesto evoluiu, se desvinculou da figura da recusa do aceite pelo sacado, passou a atestar a inadimplência pelo devedor e, atualmente, volta-se a satisfação do crédito. Cumpre ressaltar que as demais funções continuam relevantes, todavia, é o cumprimento da obrigação que leva o credor a procurar o serviço notarial.

3.2.1 O Conceito e a Natureza Jurídica do Protesto

O protesto pode ser compreendido de maneira bivalente. No primeiro caso, o protesto corresponde a uma sequência lógica e concatenada de atos previstos na Lei n. 9.492/97, assim, de acordo com a primeira acepção, protesto é um procedimento previsto na legislação. Compõem procedimento de protesto, a apresentação, a protocolização, a qualificação, a intimação, a desistência e o pagamento[75].

No segundo caso, protesto é o ato jurídico que correspondente à lavratura do registro. O ato de protesto é apenas uma etapa do procedimento e não se confunde com ele. Diante disso, volta-se, nesse capítulo, à análise do ato de protesto, a fim de estabelecer seu conceito e natureza jurídica. O conceito de protesto reside, em parte, no art. 1º da Lei n. 9.492/97, segundo o qual:

> Art. 1º Protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida[76].

Em conformidade com a previsão legal, a doutrina adota conceitos similares de protesto. Para Sérgio Luiz Bueno[77], "protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova circunstância

---

[74] RIBEIRO; BERTOLDI, *op. cit.,* pp. 443-444
[75] BUENO, *op. cit.,* p. 10
[76] BRASIL. **Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997**. Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9492.htm. Acesso em: 21 out. 2024.
[77] BUENO, *op. cit*., p. 9

cambiária relevante e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida". Rubens Requião, por sua vez, adota conceito mais restritivo:

> [...] um ato solene, pelo qual a lei impõe a forma escrita *ad substantiam*, mediante o qual se certifica, de um lado, o exercício do direito cambiário de parte do portador ou do detentor do título (no caso de falta de aceite), ou de qualquer outro interessado (no caso de falta de pagamento) e, de outro lado, o inadimplemento ou, mais genericamente, a resposta negativa do obrigado cambiário[78].

Verifica-se que, o conceito de protesto continua vinculado aos títulos de crédito e ao direito cambiário. Contudo, passou a abarcar também outros documentos de dívida e não somente aqueles provenientes de operações cambiárias.

Com base em seu conceito, tem-se que o protesto é **(i)** ato jurídico, **(ii)** público, **(iii)** extrajudicial, **(iv)** formal, **(v)** unitário e **(vi)** misto. Nesse viés, o protesto é ato jurídico em sentido estrito, uma vez que seus efeitos independem da vontade das partes (não é negócio jurídico), eles estão previstos em lei[79]. É ato público, tendo em vista que é lavrado pelo tabelião competente, dotado de fé pública, sendo válido e eficaz, cabendo a parte interessada provar o contrário[80], nos termos dos art. 2 e 3 da Lei n. 9492/97.

Da mesma forma, é ato extrajudicial, pois independe de autorização judicial para ser lavrado. É formal, haja vista que deve seguir estritamente as formalidades previstas nos art. 22 e 23 da Lei n. 9.492/97. Unitário, pois realiza-se em um só ato, assim, o mesmo título ou documento de dívida não pode, em regra, ser protestado mais de uma vez. Por fim, é ato misto, uma vez que engloba tanto a função notarial quanto registral[81].

A solenidade estampada no art. 1º da Lei. 9492/97 está ligada ao procedimento de protesto e não ao ato em si. Assim, o protesto é solene, uma vez que apenas será lavrado e registrado após o cumprimento em ordem dos diversos atos que compõe o procedimento, ou seja, o termo refere-se à solenidade procedimental[82].

---

[78] REQUIÃO, Rubens. **Curso de direito comercial**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. v. 2, p. 435

[79] COMPARATO, Fábio Konder. **A regulamentação judiciário-administrativa do protesto cambial**. Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro, São Paulo, n. 83, p. 79-83, 1991, apud VELLOSO DOS SANTOS, Reinaldo. Protesto notarial e sua função no mercado de crédito. Belo Horizonte: Dialética, 2021. p. 344

[80] MORAES, Emanoel Macabu. **Protesto notarial**: títulos de crédito e documentos de dívida. 3. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2013. E-book. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788502190177/. Acesso em: 11 out. 2024, p. 13

[81] BUENO, *op. cit*., pp. 23-24

[82] *Ibidem*, p. 21

3.2.2 O Objeto do Protesto

Analisado o conceito e a natureza do ato de protesto, volta-se ao exame do objeto do protesto, ou seja, o que pode ser alvo do referido ato jurídico. Nos termos do art. 1º da Lei n. 9.492/97, o protesto recai sobre os títulos e outros documentos de dívida. Assim, é preciso verificar o conceito de **(i)** títulos e **(ii)** outros documentos de dívida para que se defina o que pode ser protestado.

De acordo com Sérgio Luiz José Bueno[83], os títulos compreendem, na redação da Lei do Protesto, os títulos de crédito. Tem-se por título de crédito o documento necessário ao exercício do direito literal e autônomo nele contido, que produz efeito apenas quando preenche os requisitos previstos em lei, conforme expresso no art. 887 do Código Civil (Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002). São exemplos de títulos de crédito, a letra de câmbio, o cheque, a nota promissória e a duplicata.

Com base nessa visão, qualquer documento passível de protesto, que não compreenda um título de crédito, não é título e sim documento de dívida. De forma oposta, Mario Camargo Neto[84] afirma que título é aquele documento que possui forma prevista em lei, sendo assim, juntamente com os títulos de crédito, os títulos executivos também compõe o conceito previsto na Lei n. 9.492/97.

Além dos títulos, o protesto pode ser lavrado e registrado sobre outros documentos de dívida, na redação do art. 1º da Lei n. 9.492/97. A legislação não tratou de definir o termo em apreço, assim, a jurisprudência, a doutrina e as normas administrativas passaram a estabelecer definições à expressão adotada pela Lei n. 9.492/97.

Parcela da doutrina e jurisprudência defende que compreende a expressão "outros documentos de dívida" os títulos executivos: judiciais e extrajudiciais. Assim, podem ser protestados os títulos executivos judiciais previstos no art. 515 do CPC (Lei 13.105, de 16 de março de 2015), tais quais, as sentenças judiciais, as sentenças arbitrais, a homologação pelo magistrado de autocomposição tanto judicial quanto extrajudicial, entre outros enumerados no art. 515 do CPC.

Os títulos executivos extrajudiciais estão elencados no art. 784 do CPC e são formados fora do ambiente jurisdicional, são exemplos, o documento assinado pelo devedor e duas

---

[83] *Ibidem*, p. 49

[84] NETO, Mario Camargo. Tabelião de protesto. In: GENTIL, Alberto (ed.). **Registros públicos**. 4. ed. Rio de Janeiro: Método, 2023. p. 1031-1370. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559648368/. Acesso em: 21 out. 2024, p. 1127

testemunhas, o contrato garantido por algum direito real de garantia, a escritura pública, a certidão de dívida ativa da Fazenda Pública, dentre outros. O art. 784, XII do CPC estabelece uma cláusula aberta para que outros documentos sejam considerados títulos executivos extrajudiciais, todavia, estipula dois requisitos **(i)** a previsão em lei e; **(ii)** a atribuição de força executiva. Compõem os títulos executivos extrajudiciais, portanto, aqueles previstos no art. 784 do CPC e os demais títulos previstos lei com força executiva.

Em contraposição, outra parte da doutrina e jurisprudência não limitam o conteúdo da expressão "outros documentos de dívida" aos títulos executivos. Nesse sentido, podem ser protestados quaisquer documentos de dívida líquidos e vencidos[85]. No mesmo caminho, o Superior Tribunal de Justiça, ao julgar questão relativa à sustação do protesto no Recurso Especial em Rito Repetitivo n. 1.340.236/SP (Tema n. 902), firmou a seguinte tese:

> A legislação de regência estabelece que **o documento hábil a protesto extrajudicial é aquele que caracteriza prova escrita de obrigação pecuniária líquida, certa e exigível.** Portanto, a sustação de protesto de título, por representar restrição a direito do credor, exige prévio oferecimento de contracautela, a ser fixada conforme o prudente arbítrio do magistrado[86]. (grifos nossos)

Com base na primeira parte da tese fixada pelo STJ, resta claro que o protesto recai sobre os documentos que atestem uma obrigação certa, vencida e exigível. O Código de Normas do Foro Extrajudicial do Estado do Paraná também prevê rol ampliado para o conceito de "outros documentos de dívida, conforme estampado no seu art. 744, §4º:

> Art. 744, § 4º Compreendem-se na expressão "outros documentos de dívida" **quaisquer documentos, judiciais ou extrajudiciais, títulos executivos ou não, que expressem obrigação pecuniária**, sendo de inteira responsabilidade do apresentante a informação do endereço do devedor e a indicação do valor a protestar, devendo o tabelião de protesto examinar apenas os caracteres formais do documento[87].

---

[85] MORAES, Emanoel Macabu. **Protesto notarial:** títulos de crédito e documentos de dívida. 3. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2013. E-book. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788502190177/. Acesso em: 11 out. 2024, p. 36

[86] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1.340.236**. 14 out. 2015. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201201765210&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea. Acesso em: 11 out. 2024.

[87] PARANÁ. Tribunal de Justiça do Paraná. **Provimento nº 249, de 30 de setembro de 2013**. Código de normas do foro extrajudicial. Disponível em: https://www.tjpr.jus.br/en/codigo-de-normas-foro-extrajudicial?p_p_id=com_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_twMudJDZcUpA&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&a_page_anchor=104823638. Acesso em: 11 out. 2024.

Tendo em vista todo o exposto, verifica-se que o protesto recai sobre **(i)** os títulos, comumente associados aos títulos de crédito e; **(ii)** outros documentos de dívida, compreendidos como os títulos executivos (judiciais ou extrajudiciais) e demais documentos que expressem obrigações pecuniárias certas, líquidas e vencidas.

3.2.2.1 O Protesto da Certidão de Dívida Ativa

Os títulos executivos (judiciais ou extrajudiciais) são protestáveis, uma vez que compõem o conceito de "outros documentos de dívida" estampado no art. 1 da Lei n. 9.492/97. Assim, as Certidões de Dívida Ativa por serem títulos executivos extrajudiciais seriam documentos protestáveis. Entretanto, o Superior Tribunal de Justiça possuía entendimento sedimentado pela impossibilidade do protesto desse título executivo:

> TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. CRÉDITO TRIBUTÁRIO. PROTESTO PRÉVIO. DESNECESSIDADE. PRESUNÇÃO DE CERTEZA E LIQUIDEZ.
> [...] 2. **Não há necessidade de protesto prévio do título emitido pela Fazenda Pública**. Se a CDA tem presunção relativa de certeza e liquidez, servindo inclusive como prova pré-constituída, o inadimplemento é caracterizado como elemento probante. Logo, falta interesse ao Ente Público que justifique o protesto prévio da CDA para satisfação do crédito tributário que este título representa[88]. (grifos nossos)

No mesmo viés, parcela relevante da doutrina rechaçava a possibilidade do protesto de certidão de dívida ativa, uma vez que essa medida **(i)** carecia de previsão legal expressa; **(ii)** tratava-se de sanção política; **(iii)** seria desnecessária para comprovar o inadimplemento da obrigação tributária e; **(iv)** violaria o art. 38 da Lei 6.830/80, segundo o qual o único meio de cobrança do crédito tributário seria através da execução fiscal[89].

A despeito do posicionamento de parcela da doutrina e da jurisprudência, o Conselho Nacional de Justiça firmou entendimento no Pedido de Providência n. 200910000045376 assegurando a possibilidade do protesto de CDA, conforme a ementa do julgamento:

---

[88] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no Agravo de Instrumento n. 936.606**. 6 maio 2008. Disponível em:https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=200900420648&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea. Acesso em: 22 out. 2024.
[89] MACHADO, Hugo de Brito. **Protesto de certidão de dívida ativa**. RDDT, n. 130/34, jul/2006.

> CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA. PROTESTO EXTRAJUDICIAL. CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. LEGALIDADE DO ATO EXPEDIDO. **Inexiste qualquer dispositivo legal ou regra que vede ou desautorize o protesto dos créditos inscritos em dívida ativa em momento prévio à propositura da ação judicial de execução**, desde que observados os requisitos previstos na legislação correlata. Reconhecimento da legalidade do ato normativo expedido pela Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Rio de Janeiro[90]. (grifos nossos)

Em sequência, o Congresso Nacional editou a Lei n. 12.767, de 27 de dezembro de 2012 que, dentre outras providências, inseriu o parágrafo único no art. 1 da Lei n. 9.294/97 que passou a constar com a seguinte redação:

> Art. 1º Protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida.
> **Parágrafo único. Incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas**[91].

Verifica-se que a referida legislação passou a prever expressamente a possibilidade de a Fazenda Pública encaminhar para protesto as certidões de dívida ativa. Em consonância com esse entendimento, em 03/12/2013, o Superior Tribunal de Justiça reformou seu entendimento anterior passando a autorizar o protesto de CDA, nos termos do REsp n. 1.126.515/PR:

> PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. PROTESTO DE CDA. LEI 9.492/1997. INTERPRETAÇÃO CONTEXTUAL COM A DINÂMICA MODERNA DAS RELAÇÕES SOCIAIS E O "II PACTO REPUBLICANO DE ESTADO POR UM SISTEMA DE JUSTIÇA MAIS ACESSÍVEL, ÁGIL E EFETIVO". SUPERAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO STJ.
> 1. Trata-se de Recurso Especial que discute, à luz do art. 1º da Lei 9.492/1997, a possibilidade de protesto da Certidão de Dívida Ativa (CDA), título executivo extrajudicial (art. 586, VIII, do CPC) que aparelha a Execução Fiscal, regida pela Lei 6.830/1980.
> [...]

---

[90] BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Regulamentação – protesto da certidão de dívida ativa** – fazenda pública. 22 abr. 2010.

[91] BRASIL. **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 2. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12767.htm. Acesso em: 11 out. 2024.

> 3. Não bastasse isso, mostra-se imperiosa a superação da orientação jurisprudencial do STJ a respeito da questão.
> 4. No regime instituído pelo art. 1º da Lei 9.492/1997, **o protesto, instituto bifronte que representa**, de um lado, instrumento para constituir o devedor em mora e provar a inadimplência, e, de outro, **modalidade alternativa para cobrança de dívida, foi ampliado, desvinculando-se dos títulos estritamente cambiariformes para abranger todos e quaisquer "títulos ou documentos de dívida"**. Ao contrário do afirmado pelo Tribunal de origem, portanto, o atual regime jurídico do protesto não é vinculado exclusivamente aos títulos cambiais.
> [...]
> 13. **A possibilidade do protesto da CDA não implica ofensa aos princípios do contraditório e do devido processo legal**, pois subsiste, para todo e qualquer efeito, o controle jurisdicional, mediante provocação da parte interessada, em relação à higidez do título levado a protesto.
> [...]
> 17. Recurso Especial provido, com superação da jurisprudência do STJ[92]. (grifos nosso)

Observa-se que o Conselho Nacional de Justiça, o Congresso Nacional e o Superior Tribunal de Justiça assentaram a possibilidade de se levar a protesto as certidões de dívida ativa. Entretanto, o tema foi alvo de novo questionamento, dessa vez, perante o Supremo Tribunal Federal na ADI n. 5.135.

Ao ajuizar a ação de controle concentrado, a Confederação Nacional da Indústria argumentou que a Lei n. 12.767/12 era inconstitucional, tendo em vista que o protesto extrajudicial de CDA **(i)** afronta a liberdade de exercício profissional, **(ii)** viola o devido processo legal e; **(iii)** é mecanismo desproporcional. Além disso, alegou que houve contrabando legislativo[93].

O Supremo Tribunal Federal rechaçou os argumentos levantados ao julgar improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.135, bem como firmou a seguinte tese:

---

[92] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1.126.515**. 19 nov. 2013. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=200900420648&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea. Acesso em: 11 out. 2024.

[93] "DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE CONVERSÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA EM LEI. CONTEÚDO TEMÁTICO DISTINTO DAQUELE ORIGINÁRIO DA MEDIDA PROVISÓRIA. PRÁTICA EM DESACORDO COM O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E COM O DEVIDO PROCESSO LEGAL (DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO). 1. Viola a Constituição da República, notadamente o princípio democrático e o devido processo legislativo (arts. 1º, caput, parágrafo único, 2º, caput, 5º, caput, e LIV, CRFB), a prática da inserção, mediante emenda parlamentar no processo legislativo de conversão de medida provisória em lei, de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da medida provisória." (Brasil. Supremo Tribunal Federal, 2015)

> 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[94].

Em sequência ao posicionamento do STF, o Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento, em sede de recursos repetitivos, a seguinte tese no Tema n. 777: A Fazenda pública possui interesse e pode efetivar o protesto da CDA, documento de dívida, na forma do art. 1º, parágrafo único, da Lei 9.492/1997, com a redação dada pela Lei 12.767/2012[95].

Com base em todo o exposto, observa-se que o protesto das certidões de dívida ativa nem sempre foi passível de protesto, percorrendo longo caminho legislativo e jurisprudencial até a pacificação da temática com a Lei n. 12.767/12, a ADI n. 5.135 e o Tema n. 777 do STJ.

3.2.3 Os Efeitos do Protesto

Lavrado e registrado o protesto, dele decorrem diversas consequências jurídicas. No protesto conservatório, aquele essencial para que o credor assegure determinados direitos, o protesto permite ao portador do título o direito de regresso perante os devedores indiretos ou contra o sacado[96].

No protesto facultativo, que possui função probatória, o ato jurídico em análise constituí o devedor em mora nos casos em que não há prazo assinado, conforme previsto no art. 40 da Lei n. 9.492/97. Além desse efeito, o protesto evidencia a insolvência para pedido de falência, bem como fixa o seu termo legal, nos termos do art. 94, I e 99, II da Lei n. 11.101/2005 respectivamente[97].

O protesto extrajudicial também interrompe a prescrição, conforme previsto no art. 202, III do Código Civil (Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002). A doutrina e jurisprudência assentam que a interrupção do prazo prescricional pelo protesto alcança tanto o protesto cambiário quanto o protesto de documentos de dívida alheios aos títulos de crédito[98].

---

[94] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5135.** 9 nov. 2016. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4588636. Acesso em: 11 out. 2024.
[95] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1.686.659**. 28 nov. 2018. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201701792002. Acesso em: 12 out. 2024.
[96] BUENO, *op. cit.,* p. 38
[97] NETO, *op. cit.,* p. 1077
[98] *Ibidem*, p. 1077

Em relação aos créditos tributários, consubstanciados nas certidões de dívida ativa, dominava o entendimento que o protesto extrajudicial não interrompia a prescrição, uma vez que em matéria tributária prescrição e decadência são matérias reservadas a lei complementar, conforme estampado no art. 146, III, b da CF/88[99]. Assim, a disposição do Código Civil, lei ordinária, não teria o condão de interromper a prescrição tributária.

Contudo, a Lei Complementar n. 208, de 02 de julho de 2024 alterou o Código Tributário Nacional determinando expressamente que o protesto extrajudicial também possui o condão de interromper a prescrição tributária:

> Art. 174. A ação para a cobrança do crédito tributário prescreve em cinco anos, contados da data da sua constituição definitiva. Parágrafo único. A prescrição se interrompe: **II - pelo protesto judicial ou extrajudicial**[100].

Sendo assim, o protesto tanto dos títulos e documentos de dívida de natureza não tributária, quanto os provenientes de créditos tributários interrompem a prescrição. A interrupção ocorre na data que o título ou documento é apresentado pelo credor ao cartório, não na data que o ato de protesto é lavrado e registrado pelo Tabelião. Todavia, o ato de protesto deve ser efetivado deve ser efetivado para que a prescrição seja interrompida[101].

A publicidade é outra consequência jurídica do protesto. Ao ser lavrado o registro de protesto pelo tabelião, a obrigação vencida e não paga deixa a esfera exclusiva das partes e toma aspecto coletivo. A publicidade se dá através das certidões, expedidas pelo tabelião de protesto, requeridas por qualquer interessado nos termos dos art. 27 e art. 31 da Lei 9.492/97.

Com a publicidade do protesto, o devedor sofre um abalo ao buscar crédito perante o mercado, ou seja, a publicidade constrange legalmente o devedor perante a coletividade. O abalo ocorre de modo ainda mais latente, haja vista que os títulos e documentos de dívidas protestados são encaminhados para os órgãos de proteção ao crédito, conforme estampado no art. 29 da Lei n. 9.492/97. Nesse sentido, Lauro Gonzalez descreve que:

> **Ao expedir certidões sobre atos e documentos** e, dessa forma, divulgar informações sobre devedores, **os cartórios de protesto contribuem para reduzir o nível de informação assimétrica**

[99] *Ibidem*, p. 1080
[100] BRASIL. **Lei Complementar nº 208, de 2 de julho de 2024**. Altera [...] a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), para prever o protesto extrajudicial como causa de interrupção da prescrição e para autorizar a administração tributária a requisitar informações a entidades e órgãos públicos ou privados. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp208.htm. Acesso em: 21 out. 2024.
[101] NETO, *op. cit.,* p. 1080

> **existentes no mercado de crédito** e no de vendas a prazo [...]. Ao possibilitar melhor discriminação entre devedores, **a divulgação de informações obtidas nos cartórios pode propiciar uma precificação mais adequada das concessões de crédito (bancário ou mercantil)** e, portanto, melhor alocação creditícia, aumentando a eficiência desse mercado[102]. (grifos nossos)

Tendo em vista todo o exposto, do ato jurídico de protesto decorrem diversas consequências jurídicas e econômicas, tais quais, **(i)** o exercício do direito de regresso; **(ii)** a constituição do devedor em mora; **(iii)** a definição do termo legal da falência; **(iv)** a demonstração da insolvência do devedor para fins falimentares; **(v)** a interrupção da prescrição dos créditos de natureza tributária e não tributária; **(vi)** a publicidade e; **(vii)** o abalo do crédito do devedor.

3.2.4 O Procedimento de Protesto

Analisado o ato de protesto, resta verificar o procedimento de protesto, ou seja, a sequência concatenada de atos previstas em lei à lavratura e registro do ato jurídico de protesto. O procedimento começa com a apresentação do título perante o tabelionato de protesto. Quando não houver local de pagamento previsto no documento, a apresentação deve acontecer no domicílio do devedor nos termos do art. 327 do Código Civil, que será considerado, para fins de protesto, a praça de pagamento. Todavia, se houver legislação específica, o protesto deve ser lavrado no local indicado[103].

Apresentado o título ou documento de dívida, se houver na circunscrição territorial mais de um tabelionato de protesto, é obrigatória a distribuição prévia obedecendo critérios de quantitativos e qualitativos, conforme previsto no art. 7, parágrafo único e art. 8, ambos da Lei n. 9.492/97. Apresentado e distribuído, o Tabelião de protesto deve protocolizar o título ou documento no livro de protocolo em até 24 horas, de acordo com o art. 5, da Lei 9.492/97.

Cumpridas as etapas anteriores, há a qualificação notarial, consistente na análise jurídica acerca do preenchimento dos requisitos do título ou documento de dívida, com o objetivo de verificar os aspectos formais do título ou documento de dívida apesentado[104]. Caso haja vício formal, o título ou documento de dívida deve ser devolvido ao apresentante com as razões pelas

---

[102] MOURA, Alkimar R. **Cartório de Protesto**: uma análise dos aspectos jurídicos e econômicos. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008, p. 85
[103] BUENO, *op. cit*., p. 144
[104] SOUZA, op. cit., p. 23

quais não se prosseguiu com o procedimento[105]. De modo contrário, cumpridos os requisitos formais, procede-se com a intimação do devedor.

Com a intimação, o tabelião dá ciência ao devedor e o convoca para cumprir com a obrigação ou a oferecer resposta contendo as razões pelas quais não o faz, cientificando-o para que busque sustação judicial, quando entender ser o caso[106]. A intimação deve ocorrer por entrega no endereço fornecido pelo apresentante ou por edital nos casos previstos no art. 15 da Lei n. 9.492/97.

O protesto será lavrado em três dias, contados da protocolização do título ou documento de dívida[107], nos termos do art. 12 da Lei n. 9.492/97. Dentro do prazo legal estabelecido pode ocorrer **(i)** o pagamento pelo devedor; **(ii)** a desistência pelo apresentante e **(iii)** a sustação judicial. O pagamento deve ser processado perante o Tabelião competente com o valor declarado pelo apresentante, bem como os emolumentos e demais despesas, conforme a previsão do art. 19 da Lei 9.492/97.

Além do pagamento, o apresentante pode desistir antes do efetivo protesto do título, desde que pague os emolumentos e demais despesas. Por fim, em razão de decisão judicial, pode ocorrer a sustação do protesto, fato que paralisa todo o procedimento de protesto, não somente o ato de protesto[108]. Revogada a decisão, procede-se com o protesto, nos termos do art. 17, §2º da Lei. n. 9.492/97. De forma oposta, se mantida em caráter definitivo, a parte deve retirar o título ou o tabelião encaminhá-lo à juízo, conforme o art. 17, § 3º da Lei. n. 9.492/97. Não ocorrendo nenhuma das hipóteses acima e transpassado o tríduo legal, o Tabelião procede com a lavratura e registro do protesto, de acordo com o art. 20 da Lei n. 9.492/97.

Lavrado e registrado, o protesto pode ser cancelado através da apresentação perante tabelião **(i)** do documento protestado (art. 26, caput, Lei de Protesto) ou; **(ii)** da declaração de anuência (art. 26, §1º, Lei de Protesto), bem como por decisão judicial determinando seu cancelamento (art. 26, §§ 3º e 4º, Lei de Protesto). Não ocorrendo o cancelamento, o título ou documento de dívida permanece protestado, todavia, o protesto aparece em certidões no período de 5 anos contados da data do pedido (art. 27, caput, Lei de Protesto).

---

[105] BUENO, *op. cit*., p. 157
[106] NETO, *op. cit*., p. 1216
[107] Diversos Estados possuem normativas estabelecendo que o protesto apenas deve ser lavrado após três dias contados da data de intimação do devedor.
[108] BUENO, *op. cit*., p. 180

4. A EFETIVIDADE DOS MEIOS DE COBRANÇA DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO

O valor devido a título de tributos pode ser adimplido espontaneamente pelo contribuinte dentro do prazo previsto pela legislação aplicável. Nos casos que não o faz de modo voluntário, a administração tributária inscreve o débito na dívida ativa, bem como extrai dela sua certidão. Em sequência, a Fazenda Pública possui diversos mecanismos para exigir do devedor o *quantum* devido.

Comumente, o meio típico à cobrança dos créditos tributários é a ação de execução fiscal (Tópico 3.1). Todavia, a Lei n. 6.830/80 apenas dispõe sobre a cobrança judicial dos tributos vencidos e não pagos. Há outras modalidades de cobrança pela Fazenda Pública, dentre elas, destaca-se o protesto notarial (Tópico 3.2).

Nesse contexto, o Estado não pode dispensar determinado meio de satisfação do crédito exclusivamente por razões discricionárias. Pelo contrário, a Fazenda Pública deve adotar todos os meios capazes de efetivar a arrecadação tributária. No mesmo sentido, o art. 11 da Lei Complementar n. 101/2001 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) estabelece que:

> Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e **efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional** do ente da Federação.
> Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no *caput,* no que se refere aos impostos[109].

Da análise do dispositivo legal, há três ações que os entes federativos devem buscar para obter uma boa gestão dos recursos públicos **(i)** a instituição; **(ii)** a previsão e; **(iii)** a efetiva arrecadação. Ao elencar a instituição dos tributos, a Lei de Responsabilidade Fiscal refere-se ao exercício da competência tributária. Ao tratar da previsão e efetiva arrecadação, a legislação em comento destaca a necessidade de atos executivos de cobrança dos tributos, tais como, a disciplina regulamentar e a fiscalização[110]. Nos casos em que o ente federativo não estabeleça as ações previstas, veda-se a realização de transferências voluntárias[111].

---

[109] BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 21 out. 2024.

[110] PISCITELLLI, Tathiane. **Direito financeiro**. 9. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2023. E-book. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559775231/. Acesso em: 23 out. 2024. p. 114.

[111] "Já as transferências voluntárias são de natureza discricionária e derivam de um acordo de vontade entre os entes, materializando-se por meio de convênios, contratos de repasse, acordos ou ajustes, efetivados a título de

Além da interpretação disposta acima, ao dispor sobre a efetiva arrecadação, a LRF obriga o ente federativo a adotar os todos os meios efetivos para a cobrança do crédito tributário. O Estado não pode instituir o tributo, realizar o lançamento tributário, proceder com a inscrição da dívida ativa, extrair a certidão de dívida ativa e, ao fim, escolher meios menos efetivos para a cobrança do crédito tributário. Logo, cumpre analisar a efetividade dos meios de satisfação do crédito tributário, a fim de instruir a correta atuação dos entes federativos.

4.1 A EFETIVIDADE DA EXECUÇÃO FISCAL

A Execução Fiscal é o meio judicial que a Fazenda Pública dispõe para exigir o crédito tributário vencido e não pago, conforme abordado no tópico 3.1. Nesse viés, o Conselho Nacional de Justiça pública, anualmente, o relatório Justiça em Números, diagnóstico do Poder Judiciário brasileiro. O relatório conta com o panorama do Poder Judiciário, a administração dos recursos financeiros e a gestão judiciária.

O relatório de 2024, referente aos dados de 2023, aponta a execução como a fase de maior morosidade dos processos judiciais[112]. Em relação a execução fiscal, o relatório destaca que ela tem sido considerada o principal fator de morosidade do Poder Judiciário[113]. Quer dizer, de todas as ações judiciais, a execução fiscal é a que mais causa lentidão no Judiciário brasileiro.

Nos termos do relatório, as execuções fiscais representam 59% de todas as execuções pendentes e 31% do total de casos pendentes perante o Poder Judiciário, ou seja, a cada 10 processos distribuídos em todo o território nacional, 3 são execuções fiscais.

Além disso, a taxa de congestionamento[114] das execuções fiscais chegou ao patamar de 87,8% em 2023. Assim, a cada 100 execuções fiscais em trâmite, apenas 12 são baixadas em um ano.

A justiça estadual e a justiça federal possuem taxa de congestionamento similar, 88%. Por sua vez, a justiça eleitoral tem um congestionamento de 83%, ao passo que a justiça do

---

cooperação ou auxílio financeiro (art. 25, LRF). Estas transferências podem ser condicionadas ou revogadas a critério do ente concedente, bem como podem ser suspensas em caso de não cumprimento de obrigações previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal" (Abraham, 2023, p. 138)

[112] BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2024**. Brasília. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/. Acesso em: 23/10/2024. p. 188

[113] *Ibidem*, p. 189

[114] A taxa de congestionamento mede o percentual de processos que ficaram represados sem solução, comparativamente ao total tramitado no período de um ano. Quanto maior o índice, maior a dificuldade do tribunal em lidar com seu estoque de processos.

trabalho possui a menor taxa, 75%[115]. Na justiça estadual, o Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJPA) possui a maior taxa de 96%, a menor fica com o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE) de 54%. Nos tribunais regionais federais, o TRF2 possui a menor taxa de congestionamento, 79%, e o TRF1 a maior, 91%.

Cumpre analisar, que a ação exacional prevista na lei n. 6.830/80 não consegue satisfazer rapidamente o crédito público, em especial o tributário, haja vista que 87,8% das cobranças não são solucionadas no prazo de um ano. Ademais, mesmo os processos baixados no período, não há garantia que houve a satisfação do crédito por parte da Fazenda Pública.

Em relação ao tempo de tramitação, o prazo médio de tramitação da execução fiscal baixada é de 7 anos e 9 meses. Considerando a justiça comum (estadual e federal), o Tribunal de Justiça de Roraima possui o menor tempo de tramitação, 2 anos e 6 meses. De forma oposta, o Tribunal Regional Federal da 6ª Região (TRF6[116]) possui o maior tempo de tramitação de 15 anos e 1 mês[117].

Além de todo o exposto, a execução fiscal onera o Poder Judiciário, tendo em vista o custo de sua tramitação. O Supremo Tribunal Federal, através do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos-NUPEC[118], atualizou e reformulou a pesquisa realizada em 2011 pelo IPEA/CNJ, que estimou o custo médio de tramitação do processo de execução fiscal na Justiça Federal[119]. Os cálculos realizados pelo NUPEC forneceram um custo mínimo do processo de R$ 9.277 (nove mil duzentos e setenta e sete reais)[120]. O custo mínimo do processo se traduz no valor necessário para realizar os atos obrigatórios da execução fiscal: **(i)** autuação; **(ii)** despacho inicial; **(iii)** citação; **(iv)** sentença e; **(v)** baixa, somados aos custos indiretos e perdas de eficiência administrativa.

Assim, uma vez ajuizada a ação, há um custo mínimo de R$ 9.277 (nove mil duzentos e setenta e sete reais), todavia, na ocorrência de outros atos dentro do processo, por exemplo, determinação de penhora de bens, leilão etc. há um acréscimo no custo. Logo, o ajuizamento da ação executiva abaixo desse valor, automaticamente, onera o Judiciário acima do valor que satisfaz a Fazenda Pública.

---

[115] CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, op. cit., p. 206

[116] "[...] os processos do TRF6 foram remetidos pelo TRF1 somente após a criação daquele, em agosto de 2022. Porém, o tempo de tramitação dos processos considera a data do início da execução fiscal, independentemente de a distribuição ter ocorrido no TRF1 ou no TRF6." (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, op. cit., p. 213)

[117] CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, op. cit., p. 206

[118] A Nota Técnica foi obtida através da Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011)

[119] BRASIL. Supremo Tribunal Federal - Núcleo de Processos Técnicos e Complexos. **Nota Técnica nº 8, de 11 de dezembro de 2023**. Custo mínimo do processo de execução fiscal.

[120] O valor foi obtido com a atualização pela taxa SELIC dos custos dos atos processuais considerados obrigatórios a partir do estudo realizado pelo IPEA/CNJ em 2011. Ademais, o valor está atualizado para outubro de 2023.

Nesse contexto, com base nas estimativas do CNJ[121], 52,3% das execuções fiscais em trâmite no Brasil possuem valor inferior a R$ 10.000 (dez mil reais) [122]. Logo, mais da metade das ações executivas custam mais para tramitar perante o Poder Judiciário do que para satisfazer a Fazenda Pública. Os dados do CNJ demonstram que esse valor é ainda maior na justiça estadual[123].

A justiça estadual possui 73% das execuções fiscais em curso com valor inferior a R$ 10.000 (dez mil reais), ou seja, 7 a cada 10 execuções gastam mais do que arrecadam. Na justiça federal, esse percentual cai para 33%, por sua vez, na justiça do trabalho, apenas 14% das execuções fiscais estão abaixo do valor de referência. Nos termos dos dados do CNJ, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina possui 87% das execuções abaixo de R$ 10.000 (dez mil reais) [124].

Considerando que há 26,4 milhões de execuções fiscais pendentes e que 52,3% delas estão abaixo do marco de referência, observa-se que há 13,8 milhões de ações exacionais que acabam por onerar o poder público pelo seu simples ajuizamento[125]. O restante, contudo, não necessariamente satisfaz o credor, tendo em vista que apenas uma pequena parcela tem êxito.

Nesse viés, ao mapearem o contencioso tributário, o Insper/CNJ verificaram a baixíssima eficiência da execução fiscal. De acordo com o estudo publicado, de todas as ações de cobrança baseadas na Lei 6.830/80, **apenas 1,1% são extintas por satisfação do crédito**[126]. Mesmo nas ações em que há a decretação de indisponibilidade de bens, apenas 9% foram julgadas extintas pela satisfação do crédito[127].

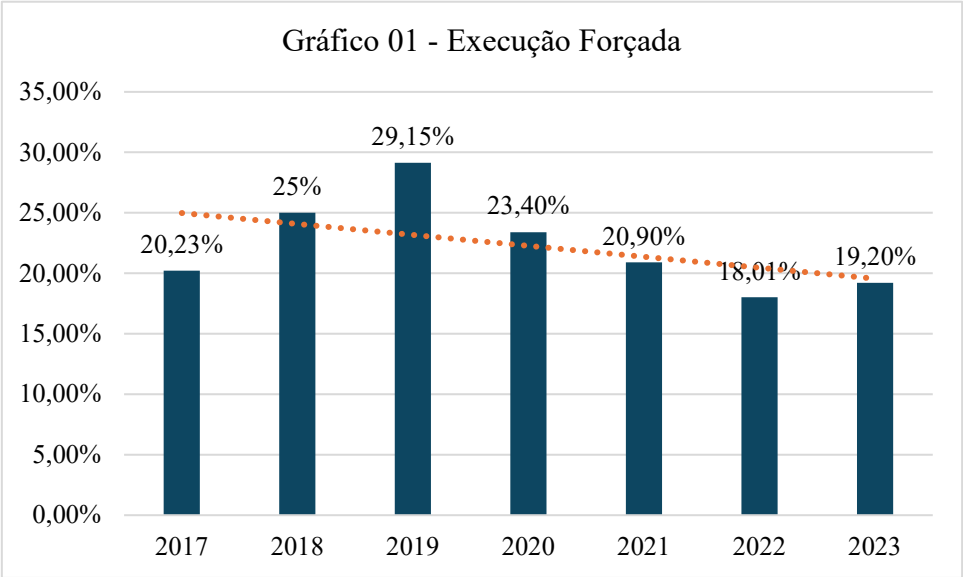
Ainda que possua baixa efetividade na recuperação do crédito público, a execução fiscal arrecada valores voluptuosos aos cofres públicos, uma vez que centenas de milhares de novas ações são ajuizadas todos os anos. Nesse viés, da totalidade dos valores recuperados pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, em média, 22,27%[128] desse valor é recuperado através da ação prevista na Lei n. 6.830/80. Ainda que com baixa efetividade, a execução fiscal é um mecanismo de cobrança que contribui significativamente à recuperação do crédito público.

---

[121] O Relatório do CNJ relativo ao valor das execuções fiscais foi obtido através da Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011)
[122] BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Pedido de Informação n. 09122/2024**. 12 jul. 2024.
[123] O levantamento do CNJ não leva em conta os dados do TJSP, que representa 48,5% das execuções fiscais no país.
[124] BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Pedido de Informação n. 09122/2024**. 12 jul. 2024.
[125] *Ibidem*.
[126] BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Diagnóstico do contencioso judicial tributário brasileiro**. 5 ed. Brasília, 2022. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/02/relatorio-contencioso-tributario-final-v10-2.pdf. Acessado em: 23/10/2023
[127] *Ibidem.*
[128] Os dados foram obtidos comparando a recuperação por estratégia de cobrança de 2017 a 2023 do relatório PGFN em números.

O gráfico abaixo demonstra o percentual dos valores recuperados por estratégia de cobrança utilizada pela PGFN. Assim, em 2017, da totalidade dos valores reavidos pela Fazenda Pública Nacional, 20,23% foram obtidos através da ação de execução prevista na Lei n. 6.830/80[129].

130



Fonte: elaboração própria

Da análise do gráfico, verifica-se que a execução fiscal como estratégia de cobrança teve sua relevância reduzida frente aos demais mecanismos disponíveis. Em 2019, 29,15% dos valores recuperados pela PGFN foram obtidos com o ajuizamento da ação executiva[131], por sua vez, em 2023, o percentual caiu para 19,20%[132]. Sendo assim, houve uma significativa redução da relevância da execução fiscal como mecanismo de recuperação do crédito inadimplido.

No mesmo sentido, a linha pontilhada demonstra uma tendência linear do uso da execução fiscal como mecanismo de cobrança do crédito público. Dessa forma, ao observar os dados, resta claro a queda na utilização da execução fiscal.

---

[129] BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **PGFN em Números 2018**. Disponível em: https://www.gov.br/pgfn/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros. Acesso em: 24 nov. 2024. p. 13

[130] Gráfico elaborado a partir dos dados disponibilizados pela Procuradoria da Fazenda Nacional no relatório PGFN em Número de 2017 a 2023.

[131] BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **PGFN em Números 2020**. Disponível em: https://www.gov.br/pgfn/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros. Acesso em: 24 nov. 2024. p. 10

[132] BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Anuário da PGFN 2024**. Disponível em: https://www.gov.br/pgfn/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros. Acesso em: 24 nov. 2024. p. 21

A queda não é acompanhada pela redução de valores recuperados pela PGFN. De forma oposta, o valor obtido pelo órgão de representação da União saltou de R$ 24,5 bilhões de reais (vinte e quatro bilhões e quinhentos milhões de reais) reavidos, em 2019, para mais de R$ 48,3 bilhões (quarenta e oito bilhões e trezentos milhões de reais) em 2023[133]. Portanto, a relevância da execução fiscal como método de satisfação do crédito tributário inadimplido foi reduzida, todavia, o montante recuperado aumentou consideravelmente.

Em síntese, ainda que seja um método relevante para efetivar a arrecadação tributária, a execução fiscal é um mecanismo, em regra, lento e ineficaz na recuperação do montante devido à Fazenda Pública. Além disso, a maioria das execuções fiscais em curso acabam por onerar o poder público, tendo em vista a comparação entre o custo do processo e o valor a ser recuperado.

4.2 A EFETIVIDADE DO PROTESTO NOTARIAL DE CDAS

A utilização do protesto notarial como mecanismo de recuperação do crédito inadimplido é recente. A Lei n. 12.767 de 27 de dezembro de 2012 assentou a possibilidade de protesto das certidões de dívida ativa, conforme abordado no tópico 3.2.2.1. Assim, a maioria dos entes federativos começaram a utilizar o protesto como mecanismo de satisfação do crédito inadimplido após a publicação da legislação.

Ao realizar projeto piloto em 2013, a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional encaminhou a protesto 45.610 CDAs recuperando R$ 35,6 milhões de reais (trinta e cinco milhões e seiscentos mil reais) aos cofres públicos[134]. Desde o começo do uso do instituto pela PGFN, os valores reavidos através do protesto aumentaram consideravelmente. O montante recuperado saltou de R$ 224 milhões de reais (duzentos e vinte e quatro milhões de reais), em 2014[135], para mais de 4,3 bilhões (quatro bilhões e trezentos milhões de reais) em 2023[136].

Além disso, o protesto também cresceu na sua participação como estratégia de cobrança pela Fazenda Pública da União. Em 2017, o montante recuperado com o instituto representou

---

[133] Anuário da PGFN - 2024, *op. cit*., p. 20

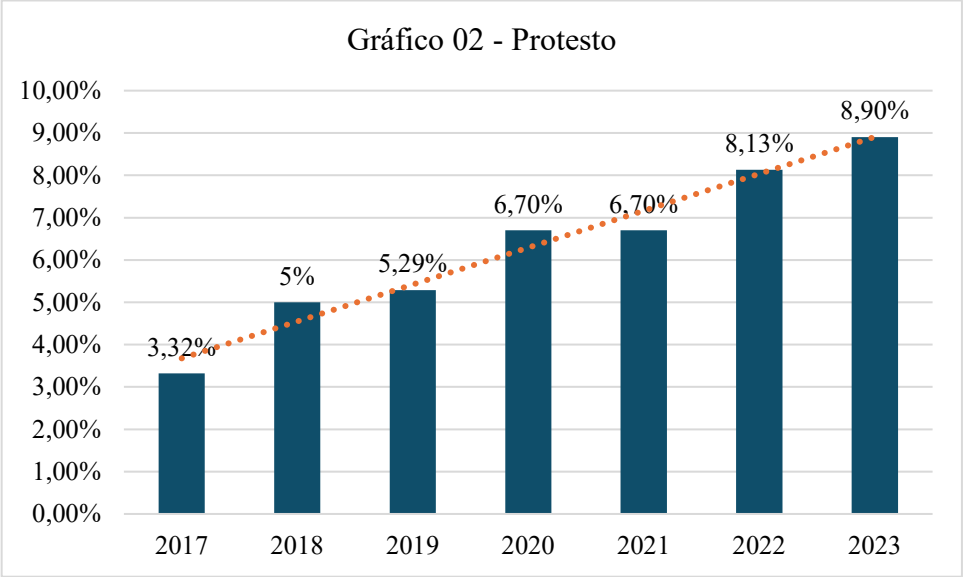
[134] BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **PGFN em Números 2014**. Disponível em: https://www.gov.br/pgfn/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros. Acesso em: 24 nov. 2024. p. 5

[135] BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **PGFN em Números 2015**. Disponível em: https://www.gov.br/pgfn/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros. Acesso em: 24 nov. 2024. p. 2

[136] Anuário da PGFN - 2024, *op. cit*., p. 21

3,32% de todo o valor reavido pela PGFN[137]. Por sua vez, em 2023, o índice chegou a 8,90%[138], conforme o gráfico abaixo:

139



Fonte: elaboração própria

Observa-se que a linha pontilhada demonstra uma tendência de aumento na relevância do instituto como mecanismo de recuperação do crédito público. Além de aumentar a receita dos cofres públicos, o protesto também apresenta índice de recuperação superior ao da Execução Fiscal.

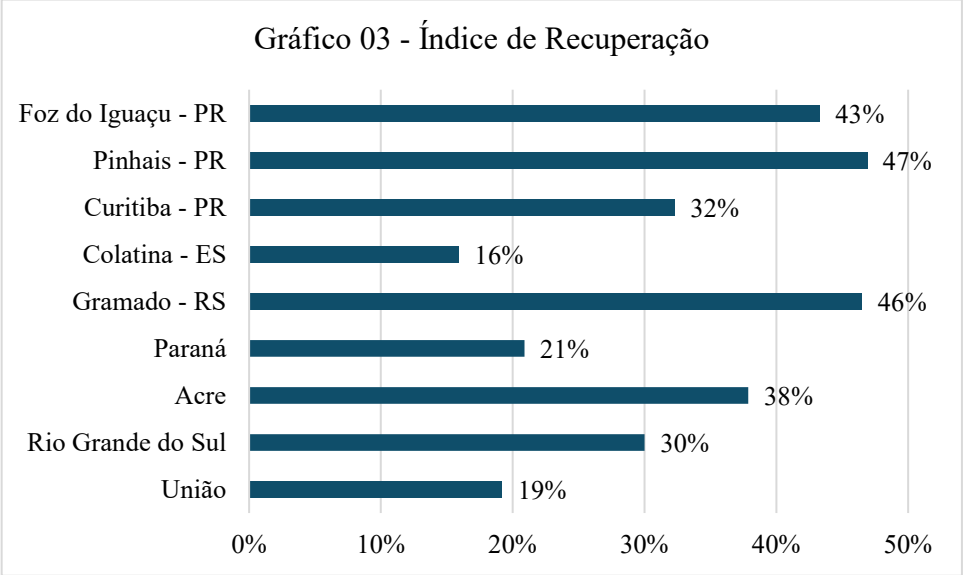
Nesse viés, a efetividade do protesto notarial varia conforme o ente federativo envolvido. A União obteve índice de recuperação de 19% dos créditos encaminhados para protesto, considerando o período de março de 2013 a outubro de 2015. Nos estados, o panorama é diverso. Ao encaminhar as certidões de dívida ativa para protesto, o Estado do Rio Grande do Sul obteve índice de recuperação de 30%, no período de abril de 2016 a maio de 2017. Por sua vez, o Estado do Acre resgatou 38% dos créditos enviados para protesto ao se observar o período de janeiro de 2019 a dezembro de 2021[140].

Na experiência do Município de Colatina-ES, o índice de recuperação restou estabelecido em 16% considerando o período de dezembro de 2018 a dezembro de 2019. O Município de Gramado-RS obteve índice de 46% ao se analisar os títulos encaminhados para

[137] PGFN em números - 2018, *op. cit.*, p. 13
[138] Anuário da PGFN -2024, *op cit.*, p. 21
[139] Gráfico elaborado a partir dos dados disponibilizados pela Procuradoria da Fazenda Nacional no relatório PGFN em Número de 2017 a 2023.
[140] BRASIL. Supremo Tribunal Federal - Núcleo de Processos Técnicos e Complexos. **Nota Técnica nº 6, de 06 de dezembro de 2023**. Protesto de Certidão de Dívida Ativa – Índice de Recuperação.

protesto entre abril de 2014 e junho de 2016[141]. Em síntese, sem levar em consideração o período analisado, o gráfico abaixo demonstra o índice de recuperação por ente da federação:

142



Fonte: elaboração própria

Da análise do gráfico acima, verifica-se que a efetividade do protesto como meio de satisfação do crédito tributário varia conforme o ente federativo envolvido. De acordo com o NUPEC-STF, a oscilação da taxa de recuperação ocorre em razão das características socioeconômicas de cada ente federativo[143]. Cumpre ressaltar que em todos os casos analisados a efetividade do protesto superou a da execução fiscal como mecanismo de satisfação do crédito tributário.

Ademais, o protesto notarial possui custo inferior a execução fiscal. O credor ao encaminhar o título ou documento de dívida para protesto não possui nenhum custo, tendo em vista que o pagamento dos emolumentos é arcado pelo devedor ao quitar a dívida.

Dessa maneira, a Fazenda Pública da União, Estados, Distrito Federal e Municípios encaminham suas CDAs sem efetuar nenhum pagamento ao tabelionato de protesto, ou seja, o serviço de cobrança disponibilizado é gratuito aos entes federativos, nos termos do art. 370, § 1, I do Código Nacional de Normas do Foro Extrajudicial (Provimento n. 149/2023):

> Art. 370. A apresentação, a distribuição e todos os atos procedimentais pertinentes às duplicatas escriturais (eletrônicas) e aos demais títulos e outros documentos de dívidas encaminhados a protesto por Banco,

[141] *Ibidem.* p. 8
[142] Gráfico elaborado a partir dos dados disponibilizados pelo IEPTB-PR relativamente aos índices de recuperação do protesto notarial.
[143] *Ibidem.* p. 9

> Financeira ou pessoa jurídica fiscalizada por órgãos do Sistema Financeiro Nacional, na qualidade de credor ou apresentante, independem de depósito ou pagamento prévio dos emolumentos e dos demais acréscimos legais e das despesas que estão contemplados no *caput*, cujos valores devidos serão exigidos dos interessados, de acordo com a tabela de emolumentos e das despesas reembolsáveis vigentes na data:
>
> I — da protocolização, quando da desistência do pedido do protesto, do pagamento elisivo do protesto ou do aceite ou devolução de devedor; e
>
> II — do pedido de cancelamento do registro do protesto ou da recepção de ordem judicial para a sustação ou cancelamento definitivo do protesto ou de seus efeitos.
>
> § 1.º As disposições do *caput* deste artigo aplicam-se:
>
> I — às pessoas jurídicas fiscalizadas por agências que regulam as atividades de serviços públicos que são executados por empresas privadas sob concessão, permissão ou autorização, na qualidade de credoras, bem como aos credores ou apresentantes de decisões judiciais transitadas em julgado oriundas da Justiça Estadual, da Justiça Federal ou da Justiça do Trabalho e à União Federal, aos estados, ao Distrito Federal, aos municípios e às suas respectivas autarquias e fundações públicas no que concerne às suas certidões da dívida ativa; e [...][144]

Sendo assim, não há custo para a Fazenda Pública encaminhar seus títulos para protesto. O Estado também não arca com o custo da modalidade de cobrança, tendo em vista que o protesto é um serviço público exercido em caráter privado. Portanto, o custo do protesto é arcado integralmente pelo devedor no ato de pagamento da dívida.

A Fazenda Pública apenas deve pagar os emolumentos e demais custos do protesto nos casos de desistência e cancelamento, nos termos do art. 16 da lei n. 9.492/97 e do art. 370, I e II do Código Nacional do Foro Extrajudicial. Todavia, mesmo nessas hipóteses, alguns Estados concedem isenção no pagamento dos emolumentos[145], tornando assim, o protesto gratuito em qualquer hipótese.

Além do alto índice de recuperação em comparação com a execução fiscal, o protesto das certidões de dívida ativa é um mecanismo célere de recuperação do crédito tributário. No período de janeiro de 2018 a julho de 2022, o Município de Curitiba recuperou mais de R$ 32

---

[144] BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 149, de 30 de agosto de 2023**. Institui o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça - Foro Extrajudicial (CNN/ CN/CNJ-Extra), que regulamenta os serviços notariais e de registro. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5243. Acesso em: 24 nov. 2024.

[145] É o caso do Estado de São Paulo que possui isenção no pagamento de emolumentos, nos termos do art. 8, parágrafo único da Lei Estadual n. 11.331 de 2002.

milhões de reais (trinta e dois milhões de reais) através do protesto. Do montante total, 23,89% foram pagos pelo devedor em até três dias da sua intimação. Nesses casos, o protesto não foi lavrado, uma vez que a obrigação foi satisfeita antes do fim do tríduo. Por sua vez, 76,10% dos valores foram pagos após a lavratura do protesto[146].

No Estado do Paraná, ao se analisar o período de abril de 2013 a julho de 2022, foram recuperados mais de R$ 222 milhões de reais (duzentos e vinte e dois milhões de reais) através do instituto. Desse montante, 30,33% foram recuperados dentro do tríduo, ao passo que 69,66% foram pagos após a lavratura do protesto[147]. Sendo assim, o protesto é um mecanismo célere de satisfação do crédito tributário, haja vista que parte relevante dos créditos são pagos em até três dias contados da intimação do devedor. Nos casos em que há o efetivo protesto, o adimplemento é mais rápido se comparado com o tempo médio de tramitação da execução fiscal.

Em síntese, o protesto é um mecanismo barato, célere e mais efetivo que a execução fiscal. Portanto, em regra, a Fazenda Pública deve adotar o protesto como meio de satisfação do crédito tributário.

4.2.1 O Recurso Extraordinário n. 1.355.208 (Tema n. 1.184 STF)

Com base nos índices de recuperação de cada uma das modalidades em comento, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário n. 1.355.208/SC, estabeleceu um importante precedente relativo à cobrança dos créditos tributários, especialmente os de baixo valor.

Trata-se de execução fiscal ajuizada pelo Município de Pomerode/SC exigindo judicialmente o montante de R$ 528,41 (quinhentos e vinte e oito reais e quarenta e um centavos) a título de Imposto Sobre Serviços (ISS). Antes mesmo de citar o executado ao pagamento da importância, o magistrado julgou extinta a execução fiscal sem julgamento de mérito por ausência de interesse de agir, haja vista a desproporção entre o valor da demanda e o custo de tramitação do processo[148].

---

[146] Os dados foram disponibilizados pelo IEPTB-PR

[147] Dados disponibilizados pelo IEPTB-PR

[148] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.355.208**, de Santa Catarina. Relator: Ministra Cármen Lúcia. Julgado em 19/12/2023 Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6291425. Acesso em: 16/10/2024, p. 5

Em face da decisão prolatada, o Município de Pomerode opôs Embargos Infringentes[149], os quais foram rejeitados pelo magistrado. Em sequência, a municipalidade interpôs Recurso Extraordinário perante o STF argumentando, em síntese, **(i)** que por se tratar de crédito público, a Fazenda Pública tem o dever de cobrar o tributo devido, independentemente do valor; **(ii)** que detém autonomia tributária para cobrar os tributos da sua competência; **(iii)** que os créditos são de pequeno valor, mas são numerosos, uma vez que 54% dos créditos do Município têm valor inferior a R$ 1.000 (um mil reais) e; **(iv)** que a decisão do magistrado do TJSC violou o Tema n. 109 da repercussão geral[150].

Durante o deslinde da matéria, a ministra relatora admitiu como *amicus curiae* o Município de São Paulo (representado pela Procuradoria-Geral do Município) e a União Federal (representada pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional)[151]. A PGM-SP alegou que ao negar a possibilidade de executar os créditos de pequeno valor há uma violação a autonomia tributária municipal e ao acesso à justiça.

Por sua vez, a PGFN argumentou que a execução fiscal não é o único meio cobrança do crédito tributário, assim, os valores de pequena monta podem ser cobrados através do protesto notarial. Ressaltou também que após a implementação do protesto como mecanismo de cobrança houve um aumento significativo na arrecadação tributária. Todavia, destacou que a execução fiscal é instrumento fundamental, mesmo para os créditos de pequeno valor. Concluiu, sugerindo que o protesto seja adotado como medida prévia a execução fiscal[152].

O Ministério Público Federal, representado pela Procuradoria-Geral da República, manifestou-se favoravelmente a extinção das ações executivas de baixo valor por ausência de interesse de agir, tendo em vista a observância do princípio da eficiência de administrativa e a possibilidade de protesto desses débitos[153].

Sendo assim, com base nas manifestações da recorrente, dos *amicus curiae* e do Ministério Público Federal, sobrevieram os autos para decisão do Supremo Tribunal Federal. Dentre os argumentos levantados pelo Município de Pomerode, destaca-se a violação ao

---

[149] "Segundo o art. 34 da LEF não há duplo grau de jurisdição nas execuções fiscais de valor igual ou inferior a 50 ORTNs, caso em que os únicos recursos admissíveis – os infringentes e de declaração – seriam de reexame pelo próprio juiz sentenciante. Essa supressão da duplicidade de instâncias já chegou a ser averbada de inconstitucional, mas, submetida a arguição ao STF, sua decisão foi no sentido de que "é compatível com a Constituição o art. 34 da Lei 6.830/1980, que afirma incabível apelação em casos de execução fiscal cujo valor seja inferior a 50 ORTN" (Tema 408/STF)" (Júnior, 2022, p. 505)

[150] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2023, *op. cit*., pp. 8-9

[151] Ibidem, p. 8

[152] PLENO - **Bloco 1 - Execução fiscal municipal de baixo valor - 13/12/23**. 14 dez. 2023. 1 vídeo (104 min 24 s). Publicado pelo canal Stf. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=Y5c9kH2pBts. Acesso em: 16 out. 2024.

[153] *Ibidem*

Recurso Extraordinário n. 591.033 (Tema n. 109 STF). O caso em apreço versava sobre a extinção de execução de baixo valor do Município de Votorantim/SP com base em Lei Estadual que autorizava a não inscrição em dívida ativa e o não ajuizamento da ação exacional[154].

Em 17 de novembro de 2010, a Suprema Corte julgou a questão determinando o prosseguimento da execução fiscal nos termos da ementa abaixo:

> TRIBUTÁRIO. PROCESSO CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. MUNICÍPIO. VALOR DIMINUTO. INTERESSE DE AGIR. SENTENÇA DE EXTINÇÃO ANULADA. APLICAÇÃO DA ORIENTAÇÃO AOS DEMAIS RECURSOS FUNDADOS EM IDÊNTICA CONSTOVÉRSIA.
> 1. O Município é ente federado detentor de autonomia tributária, com competência legislativa plena tanto para instituição do tributo, observado o art. 150, I da Constituição, como para eventuais desonerações, nos termos do art. 150, §6 da Constituição.
> [...]
> 3. A Lei n. 4.468/84 do Estado de São Paulo – que autoriza a não inscrição em dívida ativa e o não-ajuizamento de débitos de pequeno valor – não pode ser aplicada a Município, não servindo de fundamento para a extinção das execuções fiscais que promova sob pena de violação à sua competência tributária.
> 4. Não é dado aos entes políticos valerem-se de sanções políticas contra os contribuintes inadimplentes, cabendo-lhes, isto sim, proceder ao lançamento, inscrição e cobrança judicial de seus créditos, de modo que o interesse processual está presente.
> 5. Negar ao Município a possibilidade de executar seus créditos de pequeno valor sob o fundamento da falta de interesse econômico viola o direito de acesso à justiça.
> [...]
> Lei estadual autorizadora da não inscrição em dívida ativa e do não ajuizamento de débitos de pequeno valor é insuscetível de aplicação a Município e, consequentemente, não serve de fundamento para a extinção das execuções fiscais que promova, sob pena de violação à sua competência tributária[155]. (grifos nossos)

Da análise da ementa e da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema n. 109 depreende-se que os Municípios podem ajuizar a ação de execução fiscal independentemente do valor, haja vista que **(i)** possuem interesse de agir de cobrar os seus créditos; **(ii)** detém competência própria para dispor sobre a instituição e cobrança de seus tributos e **(iii)** a Constituição assegura o direito de acesso à justiça. Além disso, estabeleceu que não cabe ao

[154] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2023, *op. cit.,* p. 29
[155] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 591.033**. RE 591.033. 17 nov. 2010. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur188314/false. Acesso em: 16 out. 2024.

Estado fixar parâmetro heterônomo aos Municípios, dessa forma, apenas o próprio ente tributante pode estabelecer os seus critérios para ajuizamento das execuções fiscais.

Entretanto, o entendimento fixado pelo STF em 2010 foi superado no julgamento do RE n. 1.355.208. Para a maioria dos ministros da Suprema Corte, o advento da Lei n. 12.767, de 27 de dezembro de 2012, que autorizou o protesto das certidões de dívida ativa (vide tópico 3.2.2.1), modificou o cenário jurídico que fundamentou a decisão do Tema n. 109[156].

A nova legislação disponibilizou um meio mais eficiente à satisfação do crédito tributário, o que impacta na análise do interesse de agir. Dessa forma, remanesce o dever da Fazenda Pública de cobrar as dívidas quem têm com os contribuintes, contudo, precisa fazê-lo de modo a respeitar o princípio da eficiência administrativa.

Nos termos do voto da ministra relatora, o interesse de agir é comprovado quando se ateste cumulativamente três aspectos: **(i)** a utilidade, vinculada ao proveito que o autor busca com a demanda utilizada; **(ii)** a adequação, ligada a via processual utilizada e; **(iii)** a necessidade demonstrada através da pretensão resistida e a imprescindibilidade da jurisdição para solução da demanda[157].

Com a mudança no quadro legislativo, não há o cumprimento do terceiro aspecto, ou seja, da necessidade. A possibilidade de protesto das CDAs oferece um mecanismo mais eficaz para a satisfação do crédito tributário sendo, muitas vezes, prescindível a utilização da via judicial.

Além disso, o princípio constitucional da eficiência administrativa (art. 37, *caput*, CF) estabelece que a Administração Pública deve agir de modo a produzir resultados de modo ágil e preciso, princípio que é melhor atendido através da cobrança extrajudicial do crédito tributário[158].

Por fim, deve existir um sopesamento entre o custo do processo e o valor do débito cobrado, quer dizer, não há razão para ajuizar uma ação cujo valor é inferior ao custo de tramitação do processo. Não se pode mover todo o aparato estatal à cobrança de um crédito que acaba por onerar mais o Estado-juiz[159].

Em resumo, o STF reconheceu que carece de interesse de agir a propositura de ação judicial de cobrança do crédito tributário, haja vista que **(i)** não há o cumprimento do critério

---

[156] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.355.208, de Santa Catarina. Relator: Ministra Cármen Lúcia. Julgado em 19/12/2023 Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6291425. Acesso em: 16/10/2024, p. 44

[157] *Ibidem*, p. 38

[158] *Ibidem*, p. 40

[159] *Ibidem*, pp. 41-42

da necessidade; **(ii)** o princípio da eficiência administrativa é melhor atendido através da cobrança extrajudicial do crédito e; **(iii)** há uma desproporção entre o valor do processo e o valor da dívida.

Por sua vez, em relação ao argumento da competência tributária própria, a Suprema Corte estabeleceu que não há nenhuma violação, uma vez que os entes federativos têm a aptidão para regular todas as características dos tributos de sua competência. Entretanto, há um valor mínimo que justifique mover todo o aparato estatal visando a satisfação do crédito tributário[160].

Diante do exposto, nos termos do voto vencedor, o STF entendeu que com o advento da Lei 12.767/12, que autorizou o protesto de CDAs, o contexto fático-jurídico do Tema 109 não mais remanesce. Logo, reconheceu ser constitucional a extinção das execuções fiscais de baixo valor por ausência de interesse de agir, tendo em vista o princípio da eficiência administrativa.

Superado o entendimento do RE n. 591.033 (Tema n. 109), cumpre analisar a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema n. 1.184[161].

4.2.1.1 A Tese Fixada no Tema n. 1.184

Resolvido o caso concreto, o STF foi instado a fixar tese de repercussão geral sobre a temática. No voto vencedor, a Ministra Cármen Lúcia, sugeriu a seguinte tese: "é legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor, pela ausência de interesse de agir, tendo em vista o princípio da eficiência administrativa" [162].

A tese proposta, na prática, impedia o ajuizamento, pela Fazenda Pública, da execução fiscal de baixo valor. Sendo assim, o ente tributante deveria buscar substituir a ação executiva por outro meio de satisfação do crédito, por exemplo, o protesto de CDA.

Todavia, a PGFN sugeriu, durante a sustentação oral, que o protesto notarial fosse utilizado como um ato prévio ao ajuizamento da execução fiscal ou que no ajuizamento da ação exacional a Fazenda Pública indicasse bens penhoráveis do devedor. Nesse sentido, a PGFN propôs a seguinte tese de repercussão geral:

> É possível ao poder judiciário extinguir execução fiscal de baixo valor por interesse de agir, haja vista a modificação legislativa posterior ao julgamento do RE 591.033 (Tema 109), que incluiu as certidões de dívida ativa entre os títulos sujeitos ao protesto, Lei n. 12.767/12, desde

[160] *Ibidem*, p. 44
[161] *Ibidem*, p. 44
[162] *Ibidem*, p. 44

> que não reste demonstrada pelo exequente a existência de indícios de bens, direitos ou atividade econômica dos devedores ou corresponsáveis uteis a satisfação integral ou parcial dos débitos a serem executados ou a realização do prévio protesto extrajudicial[163].

Da análise da tese sugerida pela PGFN, verifica-se que a execução fiscal permanece sendo um mecanismo de satisfação do crédito de baixa monta, contudo, o seu processamento depende de prévio protesto extrajudicial ou indícios de lastro patrimonial do devedor. Nesse viés, o ajuizamento da execução fiscal de pequeno valor sem alguma das medidas descritas acima, autoriza o magistrado a extinguir a ação por ausência de interesse de agir.

Com base nas sugestões da PGFN, o Supremo Tribunal Federal definiu a seguinte tese de repercussão geral:

> 1. É legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor pela ausência de interesse de agir tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa, respeitada a competência constitucional de cada ente federado.
> 2. O ajuizamento da execução fiscal dependerá da prévia adoção das seguintes providências: a) tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa; e b) protesto do título, salvo por motivo de eficiência administrativa, comprovando-se a inadequação da medida.
> 3. O trâmite de ações de execução fiscal não impede os entes federados de pedirem a suspensão do processo para a adoção das medidas previstas no item 2, devendo, nesse caso, o juiz ser comunicado do prazo para as providências cabíveis[164].

A fim de sistematizar a análise da tese de repercussão geral fixada pelo Supremo Tribunal Federal, é necessário analisar item a item. Em relação ao item 1, resta claro que o magistrado está autorizado a extinguir as execuções fiscais de pequena monta, com base na ausência de interesse de agir (art. 485, VI, CPC) tendo em vista a eficiência administrativa (art. 37, *caput*, CF).

Todavia, é necessário respeitar a competência constitucional de cada ente federado. A parte final do item 1 da tese fixada é resultado da contribuição do ministro Gilmar Mendes. Na proposta do ministro, o referido item teria a seguinte redação:

---

[163] PLENO - **Bloco 1 - Execução fiscal municipal de baixo valor - 13/12/23**. 14 dez. 2023. 1 vídeo (104 min 24 s). Publicado pelo canal Stf. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=Y5c9kH2pBts. Acesso em: 16 out. 2024.

[164] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2023, *op. cit.,* p. 106

> 1. É legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor por ausência de interesse de agir, tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa, desde que observada a tese fixada no Tema 109 da repercussão geral quanto à competência tributária do ente público[165]. (grifos nossos)

Observa-se que, redação sugerida, cada ente federativo tem a autonomia de fixar os parâmetros do que se considera o crédito de pequeno valor dos tributos da sua competência tributária, não se admitindo a aplicação de critérios heterônomos. Dessa maneira, a União pode fixar os critérios para a proposição da ação executiva dos tributos da sua própria competência, assim como, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação aos tributos de sua competência tributária.

Nesse sentido, o Município de Curitiba pode fixar o *quantum* que caracteriza pequeno valor para os seus créditos tributários, entretanto, esse valor não se aplica ao Município de Londrina, tendo em vista sua própria competência para dispor sobre o que considera créditos de pequena monta.

Após nova sugestão de redação pela ministra relatora, restou a redação final fixada no item 1 da tese de repercussão geral, suprimindo assim, a remissão ao Tema n. 109, mas mantendo a essência do acréscimo sugerido pelo ministro Gilmar Mendes[166].

Em síntese, o magistrado pode extinguir a execução fiscal de baixo valor por ausência de interesse de agir, entretanto, o valor considerado de pequena monta pode ser fixado pelo ente federativo detentor da competência tributária do tributo envolvido.

Em relação ao item 2, o STF estabeleceu o cumprimento de requisitos para o ajuizamento da execução fiscal, ou seja, apenas se admite a execução fiscal se as condições prévias forem atendidas. A redação do dispositivo leva ao questionamento se os requisitos são aplicáveis a todas as execuções fiscais ou apenas as de baixo valor.

Nesse sentido, o ministro Gilmar Mendes sugeriu a alteração para que constasse expressamente a menção as execuções fiscais de baixo valor[167]. Dessa maneira, os requisitos previstos no item 2 da repercussão geral seriam aplicáveis apenas as execuções fiscais de baixo valor. Contudo, para o Ministro Luís Roberto Barroso[168], as condições prévias ao ajuizamento

---

[165] *Ibidem*, p. 86
[166] *Ibidem*, p. 90
[167] *Ibidem*, p. 92
[168] "O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Mas aí é uma mudança relevante. O que eu penso que nós queremos aqui, Ministro Gilmar, como a pesquisa empírica demonstrou que o protesto é mais eficiente que a instauração direta da execução, o que nós queremos é que o protesto seja sempre feito, a menos que se demonstre porque ele não é conveniente naquele caso. Portanto, é uma questão de eficiência importante independentemente do valor." (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2023, p. 92)

da ação executiva devem ser aplicadas a todas as execuções fiscais, uma vez que a análise empírica demonstrou que o protesto é meio mais efetivo em comparação com a cobrança judicial.

A dúvida sobre a aplicação do item apenas foi solucionada em sede de embargos de declaração. Questionado sobre a temática, o STF definiu que toda a tese fixada no Tema n. 1.184 do STF aplica-se somente as execuções fiscais de baixo valor[169]. Logo, ainda que o item 2 não preveja expressamente a locução 'baixo valor', a tese apenas se aplica a essas execuções fiscais[170].

Assentada a questão sobre a aplicação do item, cumpre verificar suas previsões. O item descreve que o ajuizamento da execução fiscal de baixo valor depende de prévia **(a)** conciliação ou solução administrativa e; **(b)** protesto extrajudicial. A conciliação ou solução administra se traduz em uma tentativa amigável de satisfação do crédito tributário. A Fazenda Pública pode notificar o devedor para pagar o débito, parcelar a dívida ou transacionar o valor devido.

Caso a adoção da medida administrativa não tenha efeito, o fisco deve protestar a certidão de dívida ativa. O protesto é mecanismo menos amigável que a solução administrativa, uma vez que o devedor é compelido a pagar o débito, a fim de evitar todos os efeitos do protesto, conforme o tópico 3.2.3. Todavia, o protesto é menos coercitivo que a execução fiscal, uma vez que não tem força expropriatória.

O protesto pode ser dispensado apenas nos casos que não se mostre como meio apto a satisfazer o crédito tributário. Por exemplo, nos casos de devedores falidos ou em recuperação judicial, bem como nas hipóteses que o débito já esteja garantido[171]. Caso a solução administrativa e o protesto extrajudicial não satisfaçam o crédito tributário, pode a Fazenda Pública ajuizar a execução fiscal.

Nesse viés, o Supremo Tribunal Federal estabeleceu uma ordem de coercibilidade dos meios de satisfação do crédito tributário. Assim, a Fazenda Pública primeiro deve buscar uma solução administrativa, ou seja, um recurso amigável, haja vista que o próprio devedor se propõe a pagar o débito. Em seguida, o Fisco deve protestar a dívida, fato que detém maior

---

[169] "A controvérsia havida na espécie delimitou-se às execuções fiscais de baixo valor, não podendo se extrair, do acórdão embargado, interpretação no sentido de que os ritos previstos nos item a e b do ponto 2 da tese de repercussão geral se aplicam a toda execução fiscal, especialmente considerando que o fundamento para a extinção da execução fiscal de baixo valor, nos termos fixados pelo julgado embargado, é o princípio da eficiência administrativa, considerando a relação custo processual sobre valor da execução." (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2024, p. 2)

[170] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Embargos de Declaração 1.355.208**. Recurso Extraordinário 1.355.208. 12 abr. 2024. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6291425. Acesso em: 18 out. 2024, p. 2

[171] PGFN. **Nota pública**. 14 mar. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/2024/nota-publica. Acesso em: 17 out. 2024.

coercibilidade, uma vez que o não pagamento leva a uma sequência de efeitos jurídicos e na reputação do devedor. Por fim, não logrando êxito nas duas primeiras etapas, a Fazenda Pública pode ajuizar a ação executiva.

O último item da tese de repercussão geral estabelecida pela Suprema Corte permite que a Fazenda Pública solicite ao magistrado a suspensão do feito executivo para se adotar tanto a solução administrativa, quanto o protesto da certidão de dívida ativa. Dessa forma, o item 2 da tese fixada se aplica inclusive as execuções fiscais em curso[172].

A tese de repercussão geral fixada no Tema n. 1.184 do STF alterou substancialmente os mecanismos de satisfação do crédito tributário de baixo valor, incluindo instrumentos prévios ao ajuizamento da execução fiscal, bem como autorizando o juiz a extinguir a ação que não atenda aos critérios estabelecidos com base na eficiência administrativa. Nesse contexto, o Conselho Nacional de Justiça deu um passo além ao estabelecer a Resolução n. 547 de 2024, conforme se observa abaixo.

4.2.2 A Resolução n. 547 de 2024 do Conselho Nacional de Justiça

Com base na decisão tomada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema n. 1.184, o Conselho Nacional de Justiça publicou a Resolução n. 547, de 22 de fevereiro de 2024[173]. O objetivo da medida adotada pelo CNJ é instituir medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário, a partir do julgamento no Tema n. 1.184 da repercussão geral pelo STF.

Cumpre ressaltar que além do julgamento da Suprema Corte, a resolução tem como fundamento o levantamento por amostragem realizado pelo CNJ acerca do valor das execuções fiscais e a nota técnica do NUPEC-STF relativa ao custo de tramitação da execução fiscal[174]. A Resolução estabelece uma série de medidas que tem por objetivo **(i)** concretizar o julgado do STF e; **(ii)** dar mais efetividade ao fluxo das execuções fiscais[175].

A Resolução 547/2024 do CNJ está estruturada em conformidade com a tese fixada do Tema n. 1.184. O art. 1º da Resolução faz referência ao primeiro item da tese de repercussão geral. O art. 2º remete ao item 2, ‘a’ do Tema, em sequência, o art. 3º analisa o item 2, ‘b’ do

---

[172] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2023, *op. cit.,* p. 104

[173] A Resolução é resultado da aprovação perante o Plenário do CNJ do Ato Normativo n. 0000732-68.2024.2.00.0000 na 1ª Sessão Ordinária, realizada em 20 de fevereiro de 2024.

[174] Ambos os relatórios foram obtidos via Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011).

[175] BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Ato Normativo n. 0000732-68.2024.2.00.0000**. 20 fev. 2024a, p. 5

julgado. Por fim, o art. 4º da Resolução traz uma medida voltada a satisfação dos créditos de IPTU[176]. Nesse sentido, dispõe o art. 1º da Resolução n. 547/2024:

> Art. 1º É legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor pela ausência de interesse de agir, tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa, respeitada a competência constitucional de cada ente federado.
> § 1º Deverão ser extintas as execuções fiscais de valor inferior a R$ 10.000,00 (dez mil reais) quando do ajuizamento, em que não haja movimentação útil há mais de um ano sem citação do executado ou, ainda que citado, não tenham sido localizados bens penhoráveis.
> § 2º Para aferição do valor previsto no § 1º, em cada caso concreto, deverão ser somados os valores de execuções que estejam apensadas e propostas em face do mesmo executado.
> § 3º O disposto no § 1º não impede nova propositura da execução fiscal se forem encontrados bens do executado, desde que não consumada a prescrição.
> § 4º Na hipótese do § 3º, o prazo prescricional para nova propositura terá como termo inicial um ano após a data da ciência da Fazenda Pública a respeito da não localização do devedor ou da inexistência de bens penhoráveis no primeiro ajuizamento.
> § 5º A Fazenda Pública poderá requerer nos autos a não aplicação, por até 90 (noventa) dias, do § 1º deste artigo, caso demonstre que, dentro desse prazo, poderá localizar bens do devedor[177].

Da análise do dispositivo, verifica-se que o caput do art. 1º repete na integralidade o primeiro item da tese de repercussão geral do Supremo Tribunal Federal. As novidades residem, portanto, nos incisos. De acordo com o art. 1º, § 1º, as execuções fiscais frustradas por prazo superior há um ano e com valor inferior a R$ 10.000 (dez mil reais) [178] devem ser extintas pelo magistrado.

Constata-se que o dispositivo legislativo impõe ao magistrado a obrigação de extinguir a execução fiscal que **(i)** tenha valor inferior a R$ 10.000 (dez mil reais) quando do ajuizamento; **(ii)** esteja frustrada, ou seja, não citou o devedor ou que não encontrou bens à penhora e; **(iii)** não tenha movimentação útil há mais de um ano. Cumpridos os requisitos, o juiz da causa tem o dever de extinguir a cobrança judicial.

---

[176] Art. 4º Os cartórios de notas e de registro de imóveis deverão comunicar às respectivas prefeituras, em periodicidade não superior a 60 (sessenta) dias, todas as mudanças na titularidade de imóveis realizadas no período, a fim de permitir a atualização cadastral dos contribuintes das Fazendas Municipais.

[177] BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 547, de 22 de fevereiro de 2024b**. Institui medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário, a partir do julgamento do tema 1184 da repercussão geral pelo STF. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5455. Acesso em: 21 out. 2024

[178] *Ibidem*

O art. 1º, § 2º estabelece que o valor de R$ 10.000 (dez mil reais) deve ser obtido da soma das EF apensadas e não de cada uma delas considerada, desde que sejam do mesmo devedor[179].

Em relação ao art. 1º, § 3º, a resolução dispõe que a extinção da execução não impede a propositura de nova ação judicial para discutir o mesmo débito desde que **(i)** localizados bens do devedor e; **(ii)** não tenha transcorrido o prazo prescricional. A contagem do prazo prescricional para nova propositura da execução fiscal deve observar o prazo estabelecido no art. 1º, § 4º da resolução, em conformidade com o Tema n. 390 do STF[180] e o Tema n. 566 STJ[181].

A fim de evitar a extinção da execução fiscal, a Fazenda Pública pode requerer ao juízo o prazo de 90 dias para localização dos bens do devedor. Findado o período, localizado bens prossegue a execução, caso contrário, extingue-se o feito.

O dispositivo em comento se aplica apenas as execuções fiscais de baixo valor, uma vez que o *caput* do artigo orienta todas as informações presentes nos parágrafos. A cabeça do artigo estabelece que deve ser respeitada a competência tributária do ente federativo relativamente ao valor considerado de pequena monta. Sendo assim, apenas podem ser extintas, por ausência de interesse de agir, as execuções fiscais que estejam abaixo do valor fixado pelo ente federativo. Todavia, o parágrafo primeiro prevê que as execuções fiscais frustradas há um ano e com valor inferior a R$ 10.000 (dez mil reais) devem ser extintas com o mesmo fundamento.

Dessa forma, o Município que ajuíza ação judicial acima do mínimo estabelecido na lei municipal, mas abaixo de R$ 10.000 (dez mil reais) terá a execução extinta se não houver movimentação útil por no mínimo um ano, tendo em vista a ausência de interesse de agir com base no princípio da eficiência administrativa.

Ademais, o art. 2º da Resolução n. 547/2024 estabelece que:

> Art. 2º O ajuizamento de execução fiscal dependerá de prévia tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa.
> § 1º A tentativa de conciliação pode ser satisfeita, exemplificativamente, pela existência de lei geral de parcelamento ou

[179] *Ibidem*
[180] "É constitucional o art. 40 da Lei nº 6.830/1980 (Lei de Execuções Fiscais LEF), tendo natureza processual o prazo de 1 (um) ano de suspensão da execução fiscal. Após o decurso desse prazo, inicia-se automaticamente a contagem do prazo prescricional tributário de 5 (cinco) anos." (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2023)
[181] "O prazo de 1 (um) ano de suspensão do processo e do respectivo prazo prescricional previsto no art. 40, §§ 1º e 2º da Lei n. 6.830/80 - LEF tem início automaticamente na data da ciência da Fazenda Pública a respeito da não localização do devedor ou da inexistência de bens penhoráveis no endereço fornecido, havendo, sem prejuízo dessa contagem automática, o dever de o magistrado declarar ter ocorrido a suspensão da execução." (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, 2018)

> oferecimento de algum tipo de vantagem na via administrativa, como redução ou extinção de juros ou multas, ou oportunidade concreta de transação na qual o executado, em tese, se enquadre.
> § 2º A notificação do executado para pagamento antes do ajuizamento da execução fiscal configura adoção de solução administrativa.
> § 3º Presume-se cumprido o disposto nos §§ 1º e 2º quando a providência estiver prevista em ato normativo do ente exequente[182].

O *caput* repete o item 2, 'a' do Tema 1.184 do Supremo Tribunal Federal. Entende-se por tentativa de conciliação **(i)** a existência de lei geral de parcelamento; **(ii)** oferecimento de vantagem na via administrativa e; **(iii)** transação (art. 2º, § 1º). Por sua vez, a notificação do devedor para pagamento configura o emprego de solução administrativa (art. 2º, § 2º).

A Resolução do CNJ presume ocorrida tanto a tentativa de conciliação, quanto a solução administrativa com a mera previsão em ato normativo das providências elencadas acima (art. 2º, § 3º). Na prática, é desnecessário o efetivo emprego das medidas de satisfação do crédito tributário pela via administrativa, tendo em vista a presunção estabelecida.

Além da medida administrativa é necessário o protesto do título executivo, nos termos do art. 3º da Resolução n. 547/2024:

> Art. 3º O ajuizamento da execução fiscal dependerá, ainda, de prévio protesto do título, salvo por motivo de eficiência administrativa, comprovando-se a inadequação da medida.
> Parágrafo único. Pode ser dispensada a exigência do protesto nas seguintes hipóteses, sem prejuízo de outras, conforme análise do juiz no caso concreto:
> I – Comunicação da inscrição em dívida ativa aos órgãos que operam bancos de dados e cadastros relativos a consumidores e aos serviços de proteção ao crédito e congêneres;
> II – Existência da averbação, inclusive por meio eletrônico, da certidão de dívida ativa nos órgãos de registro de bens e direitos sujeitos a arresto ou penhora ou
> III – indicação, no ato de ajuizamento da execução fiscal, de bens ou direitos penhoráveis de titularidade do executado[183].

A cabeça do art. 3º da Resolução do CNJ repete o item 2, 'b' da tese de repercussão geral fixada. Dessa maneira, o protesto é ato prévio ao ajuizamento da execução fiscal, sendo dispensado apenas por inadequação da medida.

---

[182] CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2024b, *op. cit.*
[183] *Ibidem*

O parágrafo único do dispositivo estabelece hipóteses que o protesto pode ser substituído por outras medidas. Trata-se de rol exemplificativo, assim, outras medidas não previstas podem ser aplicadas cabendo ao magistrado a análise no caso concreto. Dentre as hipóteses, cita-se **(i)** a negativação em cadastros de inadimplente (art. 3º, parágrafo único, I); **(ii)** a averbação pré-executória[184] (art. 3º, parágrafo único, II) e; **(iii)** a indicação de bens do devedor disponíveis a penhora (art. 3º, parágrafo único, III).

Além disso, em relação aos art. 2º e art. 3º da Resolução do CNJ, que repetem o item 2 do Tema n. 1.184 do STF, permanece o mesmo questionamento acerca da sua aplicabilidade. Os mecanismos de satisfação do crédito prévios ao ajuizamento da ação judicial são aplicáveis a todas as execuções fiscais ou apenas as de baixo valor. Se for retirada a mesma conclusão do julgado da Corte Suprema, apenas as execuções de pequena monta estariam abarcadas. Entretanto, não há clareza quanto à questão no presente momento.

A partir do exposto, observa-se que a Resolução n. 547/2024 do Conselho Nacional de Justiça regulamentou e ampliou a tese de repercussão geral fixada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema n. 1.184. Observados em conjunto, trata-se da maior inovação na cobrança do crédito público há muito. Nos próximos períodos, os impactos dessas mudanças devem ser observados tanto nas execuções fiscais quanto na arrecadação tributária[185].

5. CONCLUSÃO

Vencido e não pago, o crédito tributário passa a ser exigível pela Fazenda Pública, a qual deve utilizar todos os mecanismos aptos a efetivar a arrecadação tributária. Historicamente, os entes federativos cobram seus créditos apenas pela execução fiscal prevista na Lei 6.830/80. Ainda que constitua importante método para satisfação dos valores devidos a título de tributos, a execução fiscal é cara, lenta e possui baixo índice de efetividade.

---

[184] DIREITO CONSTITUCIONAL, TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE. AVERBAÇÃO DA CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA (CDA) EM ÓRGÃOS DE REGISTRO E INDISPONIBILIDADE DE BENS DO DEVEDOR EM FASE PRÉ -EXECUTÓRIA
[...] 3. Constitucionalidade da averbação da certidão de dívida ativa em registros de bens e direitos em fase anterior ao ajuizamento da execução fiscal. A mera averbação da CDA não viola o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, a reserva de jurisdição e o direito de propriedade. É medida proporcional que visa à proteção da boa-fé de terceiros adquirentes de bens do devedor, ao dar publicidade à existência da dívida (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2020)

[185] SCHERER, Tiago. Lei das execuções fiscais comentada e interpretada. 2. ed. Leme: Mizuno, 2024, pp. 103-104

Tendo em vista a impossibilidade da execução fiscal em efetivar a arrecadação tributária, o Estado deve manejar outros instrumentos para recuperar seus créditos. O presente trabalho buscou analisar um desses instrumentos: o protesto das certidões de dívida ativa.

O protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida. Em relação aos débitos tributários, o protesto recai sobre as certidões de dívida ativa. Cumpre ressaltar que, ao encaminhar as CDAs para protesto, a Fazenda Pública tem como objetivo a satisfação da obrigação tributária.

Nesse sentido, no presente trabalho, verificou-se que o protesto das certidões de dívida ativa pela Fazenda Pública constitui importante mecanismo à satisfação do crédito tributário, haja vista que possui alto índice de recuperabilidade, celeridade e baixo custo. Portanto, os entes federativos devem utilizar desse mecanismo para efetivar cobrança tributária e aumentar arrecadação.

Como consequência da efetividade do protesto notarial na recuperação do crédito tributário, o Supremo Tribunal Federal fixou a Tese de repercussão geral n. 1.184 estabelecendo que o protesto é pré-requisito à propositura da execução fiscal. Assim, para os créditos de baixa monta, a Fazenda Pública deve obrigatoriamente utilizar o instituto, salvo por motivos de ineficiência administrativa, antes de ajuizar a ação prevista na Lei n. 6.830/80. Na mesma toada, o Conselho Nacional de Justiça publicou a Resolução 547/2024 que regulamentou a tese fixada no pelo STF e ratificou a importância do instituto na recuperação do crédito tributário.

Portanto, ao se analisar a baixa efetividade da execução fiscal na efetivação da arrecadação tributária, conclui-se que a Fazenda Pública deve utilizar outros mecanismos para satisfação da obrigação tributária. Dentre eles, destaca-se o protesto das certidões de dívida ativa com seu alto índice de recuperação do crédito, aliado com a celeridade e baixo custo.

6. REFERÊNCIAS:

ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro Brasileiro**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. *E-book*. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559647408/. Acesso em: 23 out. 2024.

ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito tributário brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

AMARO, Luciano. Lançamento, essa formalidade! *In*: TORRES, Heleno Taveira (ed.). **Teoria geral da obrigação tributária**: estudos em homenagem ao professor José Souto Maior Borges. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 374-390.

BALEEIRO, Aliomar; DERZI, Misabel Abreu Machado. **Direito Tributário brasileiro**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. *E-book*. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530980726/. Acesso em: 5 out. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Ato Normativo n. 0000732-68.2024.2.00.0000**. 20 fev. 2024a.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Diagnóstico do contencioso judicial tributário brasileiro**. 5 ed. Brasília, 2022. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/02/relatorio-contencioso-tributario-final-v10-2.pdf. Acessado em: 23/10/2023

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2024**. Brasília. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/. Acesso em: 23/10/2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Pedido de Informação n. 09122/2024**. 12 jul. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 149, de 30 de agosto de 2023**. Institui o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça - Foro Extrajudicial (CNN/ CN/CNJ-Extra), que regulamenta os serviços notariais e de registro. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5243. Acesso em: 24 nov. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Regulamentação – protesto da certidão de dívida ativa – fazenda pública**. 22 abr. 2010.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 547, de 22 de fevereiro de 2024b**. Institui medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário, a partir do julgamento do tema 1184 da repercussão geral pelo STF. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5455. Acesso em: 21 out. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 out. 2024.

BRASIL. **Exposição de Motivos nº 223, de 23 de junho de 1980**. dispõe sobre a cobrança judicial da dívida ativa da fazenda Pública.

BRASIL. **Lei Complementar nº 208, de 2 de julho de 2024**. Altera [...] a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), para prever o protesto extrajudicial como causa de interrupção da prescrição e para autorizar a administração tributária a requisitar informações a entidades e órgãos públicos ou privados. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp208.htm. Acesso em: 21 out. 2024.

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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l4320.htm. Acesso em: 16/10/2024

BRASIL. **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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980**. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm. Acesso em: 28 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997**. Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9492.htm. Acesso em: 21 out. 2024.

BRASIL. **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 2. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12767.htm. Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **PGFN em Números 2014**. Disponível em: https://www.gov.br/pgfn/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros. Acesso em: 24 nov. 2024.

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **PGFN em Números 2015**. Disponível em: https://www.gov.br/pgfn/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros. Acesso em: 24 nov. 2024.

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **PGFN em Números 2016**. Disponível em: https://www.gov.br/pgfn/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros. Acesso em: 24 nov. 2024.

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **PGFN em Números 2017**. Disponível em: https://www.gov.br/pgfn/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros. Acesso em: 24 nov. 2024.

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **PGFN em Números 2018**. Disponível em: https://www.gov.br/pgfn/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros. Acesso em: 24 nov. 2024.

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **PGFN em Números 2019**. Disponível em: https://www.gov.br/pgfn/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros. Acesso em: 24 nov. 2024.

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **PGFN em Números 2020**. Disponível em: https://www.gov.br/pgfn/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros. Acesso em: 24 nov. 2024.

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **PGFN em Números 2021**. Disponível em: https://www.gov.br/pgfn/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros. Acesso em: 24 nov. 2024.

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **PGFN em Números 2022**. Disponível em: https://www.gov.br/pgfn/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros. Acesso em: 24 nov. 2024.

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **PGFN em Números 2023**. Disponível em: https://www.gov.br/pgfn/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros. Acesso em: 24 nov. 2024.

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Anuário da PGFN 2024**. Disponível em: https://www.gov.br/pgfn/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros. Acesso em: 24 nov. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no Agravo de Instrumento n. 936.606**. 6 maio 2008. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=200900420648&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea. Acesso em: 22 out. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.120.295**. 12 maio 2010a. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=971699&num_registro=200901139645&data=20100521&formato=PDF. Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso especial nº 1.073.494/RJ**. 14 set. 2010. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=200801544768&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea. Acesso em: 5 out. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1.126.515**. 19 nov. 2013. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=200900420648&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea. Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.272.827**. 22 maio 2013. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=526&cod_tema_final=526. Acesso em: 22 out. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1.340.236**. 14 out. 2015. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201201765210&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea. Acesso em: 11 out. 2024.

2BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.340.553**. 12 set. 2018. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=566&cod_tema_final=566. Acesso em: 21 out. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1.686.659**. 28 nov. 2018. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201701792002. Acesso em: 12 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.694**. 20 set. 2006. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur91617/false. Acesso em: 5 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de Inconstitucionalidade 5.127**. 8 out. 2015. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4580410. Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5135**. 9 nov. 2016. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4588636. Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.886**. 9 dez. 2020. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5344151. Acesso em: 21 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Embargos de Declaração 1.355.208**. Recurso Extraordinário 1.355.208. 12 abr. 2024. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6291425. Acesso em: 18 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal - Núcleo de Processos Técnicos e Complexos. **Nota Técnica nº 6, de 06 de dezembro de 2023**. Protesto de Certidão de Dívida Ativa – Índice de Recuperação.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal - Núcleo de Processos Técnicos e Complexos. **Nota Técnica nº 8, de 11 de dezembro de 2023**. Custo mínimo do processo de execução fiscal.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 591.033**. RE 591.033. 17 nov. 2010. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur188314/false. Acesso em: 16 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.355.208**, de Santa Catarina. Relator: Ministra Cármen Lúcia. Julgado em 19/12/2023 Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6291425. Acesso em: 16/10/2024

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema n. 390**. Recurso Extraordinário n. 636562. 20 fev. 2023a. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4043240. Acesso em: 21 out. 2024.
BUENO, Sergio Luiz José. **Tabelionato de protesto**. 4. ed. Indaiatuba: Editora Foco, 2020.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

CARVALHO, Paulo De Barros. **Curso de direito tributário**. 31. ed. São Paulo: Noeses, 2021.

COMPARATO, Fábio Konder. **A regulamentação judiciário-administrativa do protesto cambial**. Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro, São Paulo, n. 83, p. 79-83, 1991, apud VELLOSO DOS SANTOS, Reinaldo. Protesto notarial e sua função no mercado de crédito. Belo Horizonte: Dialética, 2021. p. 344

COSTA, Regina Helena. **Curso de direito tributário**. 14. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. *E-book*. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553620937/. Acesso em: 5 out. 2024.

JÚNIOR, Humberto Theodoro. **Lei de execução fiscal**. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2022. *E-book*. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620209/. Acesso em: 7 out. 2024.

MACHADO, Hugo de Brito. **Protesto de certidão de dívida ativa**. RDDT, n. 130/34, jul/2006.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIEIRO, Daniel. **Curso de processo civil**. 8. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. v. 3: Tutela dos direitos mediante procedimentos diferenciados.

MARINS, James. **Direito processual tributário brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MORAES, Bernardo Ribeiro de. **Dívida ativa**. São Paulo: Quartier Latin, 2004.

MORAES, Emanoel Macabu. **Protesto notarial**: títulos de crédito e documentos de dívida. 3. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2013. *E-book*. Disponível

em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788502190177/. Acesso em: 11 out. 2024.

MOURA, Alkimar R. **Cartório de Protesto**: uma análise dos aspectos jurídicos e econômicos. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.
NETO, Mario Camargo. Tabelião de protesto. *In*: GENTIL, Alberto (ed.). **Registros públicos**. 4. ed. Rio de Janeiro: Método, 2023. p. 1031-1370. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559648368/. Acesso em: 21 out. 2024.

OLIVEIRA, Ricardo Mariz de. Fato gerador da obrigação tributária: critérios e questões fundamentais. **Revista direito tributário atual**, v. 39, p. 441-455, 2021. Disponível em: https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/1464. Acesso em: 5 out. 2024.

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Paraná. **Provimento nº 249, de 30 de setembro de 2013**. Código de normas do foro extrajudicial. Disponível em: https://www.tjpr.jus.br/en/codigo-de-normas-foro-extrajudicial?p_p_id=com_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_twMudJDZcUpA&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&a_page_anchor=104823638. Acesso em: 11 out. 2024.

PAULSEN, Leandro. **Constituição e código tributário comentados**. 19. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2023.

PAULSEN, Leandro. **Leis de processo tributário comentadas:** processo administrativo fiscal, protesto extrajudicial de títulos e execução fiscal. 9. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2018. *E-book*. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553606870/. Acesso em: 7 out. 2024.

PGFN. **Nota pública**. 14 mar. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/2024/nota-publica. Acesso em: 17 out. 2024.

PISCITELLLI, Tathiane. **Curso de direito tributário**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

PISCITELLLI, Tathiane. **Direito financeiro**. 9. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2023. *E-book*. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559775231/. Acesso em: 23 out. 2024.

PLENO - **Bloco 1 - Execução fiscal municipal de baixo valor - 13/12/23**. 14 dez. 2023. 1 vídeo (104 min 24 s). Publicado pelo canal Stf. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=Y5c9kH2pBts. Acesso em: 16 out. 2024.

PLENO - **Cobrança judicial de dívida de pequeno valor - 19/12/23**. 20 dez. 2023. 1 vídeo (69 min 7 s). Publicado pelo canal Stf. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=ggbd5Ge2Sqk&t=1950s. Acesso em: 16 out. 2024.

RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; BERTOLDI, Marcelo M. **Curso avançado de direito comercial**. 12. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

REQUIÃO, Rubens. **Curso de direito comercial**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. v. 2.

SCHERER, Tiago. **Lei das execuções fiscais comentada e interpretada**. 2. ed. Leme: Mizuno, 2024.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito tributário**. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. *E-book* (13 p.). Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553620586/. Acesso em: 5 out. 2024.

SEGUNDO, Hugo de Brito Machado. **Processo tributário**. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. *E-book*. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559776030/. Acesso em: 7 out. 2024.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

SOUZA, Matheus Schneider de. **Protesto extrajudicial como meio de recuperação de dívida ativa**. São Paulo: Editora Dialética, 2022.

SZKLAROWSKY, Leon Frejda. A lei de execução fiscal - o contencioso administrativo e a penhora administrativa. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, v. 9, n. 3, p. 37-57, 1997. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/21968?mode=full. Acesso em: 7 out. 2024.

ANEXO I – ÍNDICE DE RECUPERÇÃO DO PROTESTO POR ENTE FEDERATIVO

Ente Federado	Período	Valor Protestado Extrajudicialmente	Valor Recuperado	Índice de Recuperação
União	Mar/2013 a Out/2015	R$ 3.797.035.842,00	R$ 728.260.829,00	19%
Rio Grande do Sul	Abr/2016 a Mai/2017	R$ 119.000.000,00	R$ 35.700.000,00	30%
Acre	Jan/2019 a Dez/2021	R$ 106.836.523,00	R$ 40.465.922,00	38%
Paraná	Abr/2013 a Jul/2022	R$ 1.063.063.147,71	R$ 222.061.421,74	21%
Gramado - RS	Abr/2014 a Jun/2016	R$ 5.596.203,00	R$ 2.602.234,00	46%
Colatina - ES	Dez/2018 a Dez/2019	R$ 3.195.423,00	R$ 508.420,00	16%
Curitiba - PR	Jan/2018 a Jul/2022	R$ 101.663.654,79	R$ 32.817.970,57	32%
Pinhais - PR	Jan/2017 a Jul/2022	R$ 4.507.334,09	R$ 2.113.524,96	47%
Foz do Iguaçu - PR	Jan/2018 a Jul/2022	R$ 49.685.056,09	R$ 21.506.997,11	43%

Fonte: Elaboração própria