



**Aplicação da Resolução  
547/2024 (CNJ) em  
conjunto com a Lei  
Complementar 208/2024  
(art. 174 do CTN)**



# APLICAÇÃO DA RESOLUÇÃO 547/2024 (CNJ) EM CONJUNTO COM A LEI COMPLEMENTAR 208/2024 (ART. 174 DO CTN). NOVOS PROCEDIMENTOS PARA COBRANÇA, ARRECADAÇÃO E PROTESTO DE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS

**Área:** : Finanças Municipais –GT4 e GT14 –Conselho Técnico das Administrações Tributárias (CTAT).

**Interessados:** Municípios Brasileiros, Prefeitos(as), Secretários(as) de Finanças, Secretarias de Obras e Urbanismo, Servidores Fazendários

**Palavras-chaves:** Dívida Ativa. Execução Fiscal. Prescrição Tributária. Gestão Tributária. Segurança Jurídica.

**Relatores:**

- Eduardo Grossl -Relator (GT-4) - Analista Fiscal de Tributos Municipais –Pinhais/PR
- André Borges Coelho de Miranda Freire -Relator (GT-14) - Procurador Chefe da Dívida Ativa de João Pessoa/PB
- Karina Jara Faria -Colaboradora (GT-4) - Analista Fiscal de Tributos Municipais –Pinhais/PR

**Produzido em:** Agosto 2025

**Telefone:** (61) 2101-6000  
**E-mail:** [financas@cnm.org.br](mailto:financas@cnm.org.br)

**Capa e diagramação:** Assessoria Comunicação CNM

# 1. INTRODUÇÃO

A execução fiscal, historicamente o principal instrumento judicial de cobrança da dívida ativa, tem se revelado historicamente ineficiente no Brasil. O acúmulo de processos, os baixos índices de recuperação de crédito e os elevados custos operacionais tornaram o modelo atual disfuncional tanto para os Municípios, que veem frustradas suas expectativas de arrecadação, quanto para o Poder Judiciário, que se encontra sobrecarregado com milhares de execuções infrutíferas. Essa realidade compromete a efetividade das políticas públicas e desafia a racionalidade da administração da justiça fiscal.

Em resposta a esse cenário crítico, o Supremo Tribunal Federal, ao final de 2023, concluiu o julgamento do Tema 1184 da repercussão geral, fixando a possibilidade de restrição do ajuizamento e da continuidade de execuções fiscais, em consonância com os princípios da eficiência e da razoável duração do processo. A decisão da Corte reconhece a legitimidade da atuação fazendária que privilegia estratégias extrajudiciais de cobrança, antes do acionamento do Judiciário.

Na sequência, com vistas a reforçar os instrumentos administrativos à disposição dos Entes públicos, foi editada a Lei Complementar (LC) 208/2024, que alterou o art. 174 do Código Tributário Nacional (CTN) para incluir o protesto da certidão de dívida ativa como causa legal de interrupção da prescrição tributária. Trata-se de uma importante conquista para a gestão da dívida ativa, pois confere maior segurança jurídica e amplia o tempo útil para a recuperação dos créditos inscritos.

Consolidando esse novo marco normativo, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou a Resolução 547/2024, que estabelece diretrizes vinculantes para a cobrança da dívida ativa, exigindo a realização de diligências extrajudiciais prévias ao ajuizamento de execuções fiscais. A partir de 2025, a Resolução impôs ainda a obrigatoriedade de qualificação mínima dos devedores, como a inclusão do CPF ou CNPJ, como condição para o recebimento das ações pelos sistemas judiciais.

Dessa forma, tanto a LC 208/2024 quanto a Resolução CNJ 547/2024 oferecem novas ferramentas que podem ser utilizadas de modo complementar, com vistas a aumentar a efetividade da cobrança dos créditos tributários e não tributários. Se, por um lado, tais medidas restringem o poder dos Entes públicos de executar, por outro lado abrem importantes oportunidades institucionais, ao estimular a adoção de meios mais eficazes e menos onerosos de recuperação do crédito público.

O objetivo da presente Nota Técnica é oferecer aos Municípios orientação prática sobre os efeitos e as potencialidades do novo marco jurídico-institucional da cobrança da dívida ativa, destacando as vantagens da adoção estratégica das ferramentas extra-

judiciais e a necessidade de reestruturação das rotinas fazendárias, com vistas à modernização e à ampliação da capacidade arrecadatória municipal.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1. DAS NOVAS IMPOSIÇÕES DO CNJ

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em 20 de fevereiro de 2024, aprovou a Resolução 547/2024, atualizada pela Resolução 617/2025, que trata dos valores mínimos para execuções fiscais, bem como incentiva a utilização de protestos extrajudiciais para cobrança dos créditos tributários:

**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.

**Art. 1º**- A. Deverão ser igualmente extintas as execuções fiscais sem indicação do CPF ou CNPJ da parte executada. (incluído pela Resolução n. 617, de 12.3.2025)

**Parágrafo único.** O disposto no caput aplica-se em qualquer fase do processo, inclusive na análise da petição inicial. (incluído pela Resolução n. 617, de 12.3.2025)

**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 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.

**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 (Lei nº 10.522/2002, art. 20-B, § 3º, I);
- 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 (Lei nº 10.522/2002, art. 20-B, § 3º, II); ou
- III** - indicação, no ato de ajuizamento da execução fiscal, de bens ou direitos penhoráveis de titularidade do executado.
- IV** - a inclusão do crédito inscrito em dívida ativa no Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal (Cadin) de que trata a Lei nº 10.522/2002. (incluído pela Resolução n. 617, de 12.3.2025)

**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.

**Parágrafo único.** O disposto no caput deve ser cumprido pelos cartórios sem a cobrança de emolumentos aos entes públicos. (incluído pela Resolução n. 617, de 12.3.2025)

**Art. 5º** - Esta Resolução entra em vigor na data da sua publicação. (BRASIL, Resolução nº 547, 2024)

A Resolução 547/2024 do Conselho Nacional de Justiça representa um divisor de águas no modelo tradicional de cobrança da dívida ativa por via judicial. Ao estabelecer, de forma clara e vinculante, que **nenhuma nova execução fiscal pode ser ajuizada sem a prévia e cumulativa adoção de tentativa de conciliação e protesto da certidão de dívida ativa**, a norma confere caráter obrigatório à utilização de **meios extrajudiciais** de cobrança antes da judicialização, independentemente do valor do crédito exequendo (arts. 2º e 3º).

Essa exigência, que deriva diretamente da tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no Tema 1184 da repercussão geral, sinaliza uma **mudança de paradigma na atuação fazendária**, obrigando os Entes públicos a adotarem uma postura ativa e pré-processual de gestão de seus créditos, voltada à resolução administrativa do litígio e ao uso estratégico de instrumentos mais céleres e, em muitos casos, mais eficazes que a execução judicial.

Além da imposição de filtros ao ajuizamento futuro, a Resolução estabelece, no art. 1º, critérios objetivos para a **extinção de execuções fiscais já propostas**, notadamente aquelas cujo valor seja inferior a R\$ 10.000,00, quando frustrada a citação do executado ou a satisfação do crédito por mais de um ano. Analogamente ao Tema 566 dos recursos repetitivos do STJ (prescrição intercorrente), a contagem do prazo prescricional, para eventual repropositura, se inicia a partir da ciência da Fazenda Pública sobre a frustração da localização do devedor ou de bens penhoráveis.

O resultado desse conjunto normativo é a **consolidação de um cenário de forte restrição à judicialização da cobrança fiscal**, seja em relação às novas execuções, pelas exigências cumulativas dos arts. 2º e 3º, seja quanto às ações em curso e às que venham a ser ajuizadas, sujeitas à extinção com base no art. 1º. Essa restrição, todavia, não deve ser vista como um simples cerceamento do poder público, mas sim como um **incentivo à racionalização da cobrança e à adoção de práticas administrativas mais modernas, eficientes e menos onerosas.**

Diante disso, a **cobrança extrajudicial assume papel central e estratégico**, por não apenas preceder a execução judicial (como requisito legal), mas também por, comprovadamente, oferecer maiores índices de recuperação em determinados contextos. O protesto da CDA, a comunicação com cadastros de inadimplentes, os programas de conciliação fiscal, a transação tributária e as plataformas eletrônicas de cobrança são exemplos de instrumentos que, além de menos dispendiosos, podem ser mais eficazes para a Fazenda Pública.

Mais do que isso, há de se reconhecer que o insucesso das execuções fiscais decorre, em larga medida, de **problemas estruturais relacionados à qualidade dos cadastros fiscais** e à própria identificação dos sujeitos passivos. Muitas vezes, a ação é ajuizada contra pessoa física ou jurídica que sequer é devedora ou responsável legal, ou então sem informações mínimas que permitam o seu efetivo acompanhamento (como endereço atualizado, CPF ou CNPJ válidos, entre outros). Ao exigir, por exemplo, a **inclusão obrigatória do CPF ou CNPJ nas petições iniciais a partir de 2025**, a Resolução enfrenta frontalmente esse problema, condicionando o acesso ao Judiciário à qualidade da base cadastral da Administração.

Nesse sentido, embora se possam formular críticas à amplitude das exigências impostas e à possível rigidez das condições para o ajuizamento, é inegável que o novo modelo favorece a adoção de soluções estruturantes e, potencialmente, **pode conduzir ao aumento da arrecadação**, desde que observadas as diretrizes legais e investido o Município em medidas de qualificação de sua dívida ativa.

Diante dessa transformação, oferece-se orientação sobre medidas que podem ser adotadas pelos Municípios em ordem lógica de consecução.

## 3. DAS RECOMENDAÇÕES ÀS ADMINISTRAÇÕES TRIBUTÁRIAS MUNICIPAIS

### 3.1. ESTRUTURAÇÃO ADMINISTRATIVA DA COBRANÇA EXTRAJUDICIAL.

Diante da profunda reformulação normativa do modelo de cobrança da dívida ativa, é essencial que os Municípios promovam a reorganização de suas rotinas internas, com vistas a alinhar-se às novas exigências legais e, sobretudo, aproveitar as oportunidades de incremento de arrecadação por meio de estratégias mais eficientes. Recomenda-se,

como medida inaugural e estruturante, a criação ou fortalecimento de um setor especializado de cobrança da dívida ativa, com participação de servidores fiscais de carreira e/ou membros da Procuradoria do Município, conforme a legislação municipal.

### 3.2. SANEAMENTO CADASTRAL E GESTÃO POR SISTEMA.

O mais importante passo concreto para a reorganização da cobrança da dívida ativa é o **saneamento dos cadastros imobiliários e de pessoas físicas ou jurídicas**, pois a efetividade das notificações, protestos e execuções depende da qualidade das informações disponíveis e da própria higidez dos lançamentos.

A **Resolução CNJ 547/2024, em seu art. 4º**, estabelece que os **cartórios de notas e de registro de imóveis devem comunicar às prefeituras, em até 60 dias, todas as mudanças de titularidade de imóveis** ocorridas no período. Essa obrigação foi reforçada pelo **Provimento CNJ 174/2024**, que disciplina os meios técnicos para viabilizar o cumprimento dessa norma e possibilita aos Municípios acesso contínuo e automatizado às alterações registrais. A adoção, por parte dos Municípios, de procedimentos para recepção, integração e tratamento dessas informações é medida urgente e de alta eficácia para a atualização da base de dados imobiliária.

Além disso, recomenda-se a **adesão ao Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter)**, que oferece uma base cadastral mais completa e integrada. O Sinter foi substancialmente fortalecido pela Reforma Tributária de 2023/2024, sobretudo em razão da instituição do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), cuja incidência mais ampla sobre operações imobiliárias exigirá bases cadastrais integradas e atualizadas. O Sinter permite o cruzamento de dados registrais, fiscais e financeiros, contribuindo para a identificação mais precisa dos contribuintes, responsáveis e bens passíveis de construção.

A deficiência cadastral é, notoriamente, um dos maiores obstáculos à cobrança da dívida ativa. É comum que execuções sejam ajuizadas contra sujeitos passivos que não são efetivamente os contribuintes ou responsáveis, ou mesmo que, sendo legítimos, não possam ser localizados por ausência de CPF/CNPJ válido ou endereço atualizado. A Resolução, ao exigir **dados cadastrais mínimos obrigatórios para o ajuizamento das execuções**, como o número do CPF ou CNPJ (art. 1º-A), revela que **a qualidade do cadastro é o ponto de partida obrigatório para qualquer cobrança eficiente**.

Um cadastro atualizado tem **efeitos positivos imediatos**:

(1) melhora a efetividade das **notificações prévias** à execução, o que eleva os índices de **regularização espontânea** da dívida, seja por pagamento à vista, parcelamento ou transação;

(2) qualifica o **protesto extrajudicial da CDA**, medida agora essencial para interromper a prescrição e habilitar eventual execução futura;

(3) fornece base sólida para a **segmentação da dívida ativa**, permitindo diferenciar débitos mobiliários e imobiliários, devedores contumazes e eventuais, créditos com risco de prescrição e créditos de maior recuperabilidade.

Recomenda-se que o Município, ao promover essa atualização, proceda à **análise segmentada da dívida ativa**, classificando os créditos segundo critérios de valor, natureza do tributo, data de vencimento, número de inscrições por devedor, existência de bens registrados e outros fatores relevantes. Esse mapeamento orientará decisões estratégicas sobre quais créditos priorizar em ações de cobrança, protesto ou conciliação.

Por fim, destaca-se a importância da **adoção de soluções de tecnologia de informação** para automatizar a atualização cadastral, integrar bases de dados, realizar notificações eletrônicas e levar débitos a protesto.

### **3.3. TENTATIVAS DE CONCILIAÇÃO: INSTRUMENTO PRÉVIO OBRIGATÓRIO E OPORTUNIDADE DE REGULARIZAÇÃO EFICIENTE.**

A Resolução CNJ 547/2024, em seu **art. 2º**, estabelece como **condição obrigatória para o ajuizamento de execução fiscal a prévia tentativa de conciliação ou de solução administrativa**. Essa exigência representa mais do que um requisito formal: trata-se de uma orientação estrutural para que os Entes federativos reorganizem sua atuação arrecadatória com base na **prevenção do litígio** e na **construção de canais eficazes de regularização espontânea dos débitos**.

Entre as formas de conciliação previstas no próprio texto da Resolução, destaca-se a **oferta de parcelamentos e reparcelamentos de créditos tributários**, que garante ao contribuinte condições mais flexíveis para adimplir sua dívida, com menor impacto financeiro imediato. A simples existência de **ato normativo local prevendo o parcelamento** já é considerada, nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 2º da Resolução, como atendimento à exigência legal, desde que acompanhada de efetiva publicidade e acessibilidade ao contribuinte.

Além de instrumento de conciliação, o parcelamento **interrompe a prescrição** da ação de cobrança do crédito tributário, conforme dispõe o **art. 174, parágrafo único, IV, do CTN**, desde que formalizado com **termo de confissão de dívida**. Tal medida confere **segurança jurídica adicional** à Administração Pública, especialmente quando se trata de débitos com risco iminente de prescrição, e deve ser priorizada em estratégias de cobrança estruturada.

Como a Resolução também considera conciliatória a previsão legal de benefícios para regularização fiscal, como a concessão de descontos em juros e multas, uma via possível para atendê-la é o lançamento de programas de regularização fiscal (Refis). É certo que há importantes críticas a esse mecanismo, dado que sua recorrência pode estimular a inadimplência nos vencimentos próprios e oferecer descontos de maneira indiscriminada e sem causa adequada. No entanto, especialmente quando não houver estrutura para tratamento mais individualizado, é esta uma via possível para o atendimento do disposto no normativo analisado.

A Resolução também legitima **tentativas de contato direto com o devedor**, como forma de conciliação, e esse aspecto não deve ser subestimado. O perfil típico da dívida ativa municipal — composta majoritariamente por **débitos de pequeno e médio valor, pulverizados entre milhares de contribuintes** — assemelha-se ao padrão das **concessionárias de serviços públicos**, onde a insistência e o aviso claro de pendência costumam resolver o inadimplemento de forma simples e célere. Muitas vezes, o contribuinte está apenas desatento ou mal informado sobre sua situação fiscal, e uma **notificação amigável** — por carta, e-mail, SMS, ligação telefônica ou aplicativo de mensagens — é suficiente para induzir o pagamento ou o parcelamento do débito.

Nesse contexto, é **recomendável que os Municípios evitem, como primeira medida, o protesto extrajudicial**, que acarreta **restrições de crédito, aumento dos custos de cobrança (emolumentos cartorários)** e pode gerar **reação negativa de bons contribuintes** que regularizariam sua situação voluntariamente se fossem notificados de forma cordial. A tentativa de conciliação deve ser, portanto, o **primeiro degrau da estratégia arrecadatória**, tanto por sua efetividade quanto por sua economia e razoabilidade.

A experiência prática ilustrativa do Município de João Pessoa confirma esse diagnóstico: **tentativas eletrônicas de conciliação, realizadas por múltiplos canais (e-mail, SMS, WhatsApp e ligações), resultaram em 7% de regularização em apenas um mês, superando o índice de 5% obtido por meio do protesto de CDAs no mesmo período**. No médio prazo, observa-se que **a combinação das duas estratégias — notificação amigável e protesto — resulta em índices ainda mais satisfatórios**, especialmente quando adotadas em sequência lógica e com adequada segmentação dos contribuintes.

Assim, a orientação aos Municípios é clara: deve-se investir em **estruturação de rotinas de conciliação administrativa**, com uso de **tecnologia de comunicação, análise segmentada da dívida ativa e padronização de respostas administrativas**, assegurando ao contribuinte meios adequados para quitar seus débitos antes da adoção de medidas coercitivas. O incentivo à regularização espontânea, além de ser exigência legal, é **instrumento poderoso de arrecadação, pacificação fiscal e eficiência administrativa**.

### 3.4. O PROTESTO EXTRAJUDICIAL COMO ETAPA OBRIGATÓRIA E ESTRATÉGICA DA COBRANÇA.

Dentre as medidas introduzidas pela Resolução CNJ 547/2024, talvez a de maior impacto prático para as Administrações Tributárias municipais seja a que **torna obrigatório o protesto da Certidão de Dívida Ativa como condição prévia ao ajuizamento da execução fiscal** (art. 3º). Apesar de já haver previsão legal anterior autorizando tal prática (inclusive com reconhecimento jurisprudencial de sua legitimidade), muitos Municípios não a utilizavam de forma sistemática, seja por desconhecimento técnico, seja por ausência de estrutura para operacionalização.

Com a nova redação do art. 174, parágrafo único, inciso II, do Código Tributário Nacional, introduzida pela **Lei Complementar 208/2024**, o **protesto passou a ser causa legal de interrupção da prescrição tributária**, conferindo segurança jurídica ampliada à Fazenda Pública. Essa alteração reduziu sensivelmente o risco de perda do crédito por decurso de prazo, tornando o protesto não apenas obrigatório antes da execução, mas também **estrategicamente vantajoso para prolongar o tempo útil da cobrança extrajudicial**.

Além disso, o protesto **onera menos o contribuinte** do que a execução fiscal, já que não acarreta imediata penhora ou bloqueio de bens e, ao mesmo tempo, **induz o pagamento voluntário** em razão dos efeitos reputacionais e creditícios gerados. O acesso a financiamentos, contratos e operações comerciais é frequentemente condicionado à inexistência de protestos, o que o torna uma ferramenta eficaz de recuperação de crédito, sobretudo em débitos de pequeno e médio valor.

O parágrafo único do art. 3º da Resolução estabelece hipóteses de **dispensa do protesto**, conforme análise do juiz no caso concreto, desde que o Ente demonstre a adoção de medidas alternativas igualmente eficazes. Entre elas, destacam-se:

- I. a **comunicação da inscrição em dívida ativa aos órgãos de proteção ao crédito e ao Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin)**, nos termos do art. 20-B da Lei 10.522/2002;
- II. a **averbação eletrônica da CDA em registros de bens e direitos**, inclusive imóveis, nos termos da mesma norma legal;
- III. a **indicação de bens penhoráveis já identificados no momento do ajuizamento da execução fiscal**;
- IV. a **inclusão do débito no Cadin federal**, hipótese incluída posteriormente pela Resolução 617/2025.

Embora essas medidas sejam menos onerosas para os Municípios e para os devedores, não geram os mesmos efeitos interruptivos da prescrição que o protesto, nem tampouco têm o potencial de induzir o pagamento pela restrição de crédito de maneira tão poderosa quanto aquele. Por isso, recomenda-se que sejam utilizadas **de forma complementar ao protesto, e não como substituição**, especialmente quando houver risco de decadência ou prescrição do crédito tributário.

Ademais, uma vez que os cartórios extrajudiciais possuem competência territorial definida em razão do domicílio do devedor, recomenda-se a **adoção de soluções tecnológicas que permitam o protesto em escala nacional**, por meio de plataformas integradas com os cartórios de protesto de diferentes unidades da federação ou central nacional de protestos (Cenprot Nacional/IEPTB). Isto é especialmente importante em Municípios que concentram parte significativa de sua base contribuinte em outras localidades, como ocorre com imóveis de veraneio, pessoas jurídicas com sede fora do território municipal ou contribuintes domiciliados em capitais.

Como exemplo bem-sucedido de aplicação da Resolução 547/2024 e da Lei Complementar 208/2024, cita-se o **Município de Pinhais/PR** que, somente em 2024, através da sua Unidade de Cobrança Administrativa da Dívida Ativa, protestou extrajudicialmente 1.461 contribuintes, um **aumento superior a 900%** em relação ao ano anterior. Essa medida também **reduziu em 74% o número de Certidões de Dívida Ativa (CDA) enviadas para cobrança judicial**, sem qualquer prejuízo para os cofres municipais.

O protesto, portanto, deixa de ser uma faculdade marginal da Administração Tributária para se tornar **elemento essencial da nova lógica de cobrança pública**, com elevada eficácia arrecadatória, segurança jurídica reforçada e menor custo social do que a execução judicial.

### **3.5. MEIOS ALTERNATIVOS DE COBRANÇA: O SISTEMA MULTIORTAS E A DIVERSIFICAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS ARRECADATÓRIAS.**

O novo marco normativo da cobrança da dívida ativa, consolidado pela Resolução CNJ 547/2024 e pela Lei Complementar 208/2024, deve ser compreendido como **um estímulo à diversificação de estratégias de cobrança**, fundadas no princípio da eficiência administrativa. Ainda que nem todas as medidas alternativas estejam expressamente previstas como obrigatórias, o seu uso sistemático pode **umentar a arrecadação**, reduzir a litigiosidade e fortalecer o papel institucional da Administração Tributária. Trata-se da adoção de um verdadeiro **sistema multiportas de cobrança**, no qual diferentes instrumentos jurídicos e operacionais são mobilizados conforme o perfil do crédito, do devedor e da oportunidade administrativa.

Um dos principais mecanismos a ser considerado pelos Municípios é a **averbação pré-executória da Certidão de Dívida Ativa**, instrumento previsto no art. 20-B da Lei 10.522/2002. Essa averbação consiste na possibilidade de registrar, inclusive por meio eletrônico, a existência do crédito tributário em órgãos de registro de bens e direitos, como os cartórios de registro de imóveis, impedindo a sua alienação sem prévio conhecimento da Fazenda Pública. Embora tal medida já encontre previsão na esfera federal, recomenda-se sua **regulamentação por lei municipal específica**, o que confere maior segurança jurídica e operacionalidade à prática. A averbação pré-executória é eficaz, de baixo custo e tem elevado potencial de indução ao pagamento voluntário, especialmente em casos de dívidas imobiliárias.

Outro meio alternativo de crescente interesse é a **securitização da dívida ativa**, autorizada expressamente pela **Lei Complementar 208/2024**, que alterou o § 3º do art. 1º da Lei 10.522/2002. Nesse modelo, os créditos inscritos em dívida ativa são convertidos em **ativos financeiros negociáveis no mercado**, transferindo-se ao investidor a titularidade ou o direito de cobrança, mediante a assunção dos riscos envolvidos.

Com efeito, em 2 de julho de 2024, a Lei Complementar 208, de 2024, além de prever a interrupção da prescrição pelo protesto extrajudicial, previu a cessão onerosa de créditos tributários e não tributários a pessoas jurídicas de direito privado (securitização da dívida ativa):

**Art. 1º** - A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 39-A:

**“Art. 39-A. A União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município poderá ceder onerosamente, nos termos desta Lei e de lei específica que o autorize, direitos originados de créditos tributários e não tributários, inclusive quando inscritos em dívida ativa, a pessoas jurídicas de direito privado ou a fundos de investimento regulamentados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM).**”

**§ 1º** Para fins do disposto no caput, a cessão dos direitos creditórios deverá:

- I** - preservar a natureza do crédito de que se tenha originado o direito cedido, mantendo as garantias e os privilégios desse crédito;
- II** - manter inalterados os critérios de atualização ou correção de valores e os montantes representados pelo principal, os juros e as multas, assim como as condições de pagamento e as datas de vencimento, os prazos e os demais termos avençados originalmente entre a Fazenda Pública ou o órgão da administração pública e o devedor ou contribuinte;

- III - assegurar à Fazenda Pública ou ao órgão da administração pública a prerrogativa de cobrança judicial e extrajudicial dos créditos de que se tenham originado os direitos cedidos;
- IV - realizar-se mediante operação definitiva, isentando o cedente de responsabilidade, compromisso ou dívida de que decorra obrigação de pagamento perante o cessionário, de modo que a obrigação de pagamento dos direitos creditórios cedidos permaneça, a todo tempo, com o devedor ou contribuinte;
- V - abranger apenas o direito autônomo ao recebimento do crédito, assim como recair somente sobre o produto de créditos já constituídos e reconhecidos pelo devedor ou contribuinte, inclusive mediante a formalização de parcelamento;
- VI - ser autorizada, na forma de lei específica do ente, pelo chefe do Poder Executivo ou por autoridade administrativa a quem se faça a delegação dessa competência;
- VII - realizar-se até 90 (noventa) dias antes da data de encerramento do mandato do chefe do Poder Executivo, ressalvado o caso em que o integral pagamento pela cessão dos direitos creditórios ocorra após essa data.

A operação permite **antecipar receitas, reduzir a inadimplência contábil** e pode ser estruturada com regras de governança, transparência e garantia de direitos dos contribuintes. No entanto, trata-se de medida **estratégica e complexa**, que exige **estudos prévios robustos, avaliação jurídica rigorosa e análise de viabilidade financeira**, conforme recomenda a **Nota Técnica 08/2024 da Confederação Nacional de Municípios (CNM)**. A securitização pode ser uma importante ferramenta complementar para Municípios com grande volume de créditos antigos ou de difícil recuperação, desde que realizada com responsabilidade e segurança institucional, tratando-se de um instituto novo que requer cautela pelo gestor.

A **transação tributária**, prevista em âmbito federal na Lei 13.988/2020, também deve ser considerada como **ferramenta estratégica a ser adaptada ao contexto municipal**. Trata-se de acordo celebrado entre a Fazenda Pública e o contribuinte para resolução consensual de débitos, com base na análise de capacidade de pagamento e na avaliação do custo-benefício da cobrança. A transação pode envolver descontos sobre juros e multas, parcelamentos estendidos, moratórias e outras condições facilitadas, desde que fundamentadas em critérios objetivos e impessoais.

No âmbito federal, existem dois grandes eixos da transação: (i) **transação por controvérsia jurídica**, em que se busca a composição em torno de tese tributária discutida;

e (ii) **transação por capacidade de pagamento**, em que o foco é a situação econômica do devedor. Ambos podem ser explorados pelos Municípios, aos quais se recomenda cada vez mais tratar os contribuintes de maneira individualizada em lugar de conceder descontos de maneira indiscriminada, que não levem em conta a força das teses jurídicas dos contribuintes nem sua capacidade econômica concreta, nem a recuperabilidade do crédito.

No âmbito municipal, destaca-se em matéria de transação o Município de **Blumenau/SC**, onde foram criadas estruturas específicas para análise e formalização das propostas, com fundamentação técnico-jurídica. A adaptação da transação tributária à realidade municipal requer, contudo, **regulamentação local, capacitação dos servidores envolvidos e sistemas internos de avaliação de risco e benefício**.

Outra alternativa de solução de conflitos tributários é o instituto da mediação, regulamentado pela Lei Federal 13.140/2015 e com previsão no art. 174 do Código de Processo Civil. Na esfera tributária pode ocorrer judicial ou extrajudicialmente e consiste em um método de solução de conflitos que visa à recuperação de receitas não recolhidas espontaneamente pelos contribuintes devedores ou ao reconhecimento de desoneração total ou parcial da dívida. A mediação exige a intervenção do mediador, que é a figura responsável por estimular a composição entre as partes.

Em Porto Alegre/ RS, como exemplo, o instituto foi regulamentado pela Lei Municipal 13.028/2022 e é aplicado pelas Câmaras de Mediação e Conciliação Tributária da Procuradoria-Geral do Município e pela Câmara de Mediação e Conciliação Tributária da Secretaria Municipal da Fazenda, ambas incluídas no rol das Câmaras da Central de Conciliação do Município. São elegíveis para a mediação conflitos tributários envolvendo discussão sobre a qualificação de fatos, interpretação das normas tributárias, cumprimento de obrigações e deveres tributários.

Por fim, todos esses instrumentos — averbação, protesto, transação, mediação, comunicação ao Cadin, negativação, conciliação prévia — devem ser vistos **não como substitutivos entre si, mas como complementares**, compondo um **modelo integrado e escalonado de cobrança**, no qual a Administração adota, de forma racional e estratégica, os meios mais adequados à situação concreta do crédito e do devedor. A chave do sucesso reside na **segmentação da dívida ativa**, na **qualificação do cadastro**, na **adoção de tecnologia** e na **formação de equipes especializadas**, capazes de aplicar com precisão os recursos legais disponíveis.

## 4. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES FINAIS

À luz do novo marco normativo da cobrança da dívida ativa, consolidado pela Resolução CNJ 547/2024, atualizada pela Resolução 617/2025, e pela Lei Complementar 208/2024, recomenda-se que os Municípios, em ordem lógica e operacional, adotem as seguintes medidas:

1. **criação ou fortalecimento de setor especializado** de cobrança da dívida ativa, com participação de servidores fiscais de carreira e/ou membros da Procuradoria do Município, conforme a legislação municipal;
2. **saneamento e atualização dos cadastros imobiliários e de pessoas**, com:
  - uso das comunicações obrigatórias dos cartórios (art. 4º da Resolução 547/2024 e Provimento CNJ 174/2024);
  - adesão ao Sinter como base cadastral nacional integrada;
  - integração de sistemas internos e adoção de tecnologia para gestão da dívida ativa.
3. **análise segmentada da dívida ativa**, considerando:
  - natureza do tributo (mobiliário/imobiliário);
  - valor e volume dos débitos;
  - risco de prescrição;
  - capacidade de recuperação e localização do devedor.
4. **promoção de tentativas de conciliação prévias obrigatórias**, por:
  - notificações eletrônicas ou tradicionais (e-mail, SMS, WhatsApp, ligação, carta);
  - programas de parcelamento e reparcelamento regulamentados;
  - criação de programas de regularização fiscal (Refis) com critérios técnicos;

- estruturação de canais permanentes de atendimento e negociação com o contribuinte.

5. **utilização do protesto extrajudicial como etapa obrigatória**, com:

- observância do art. 3º da Resolução 547/2024 e nova redação do art. 174 do CTN;
- adoção de protesto nacional (Cenprot/IEPTB);
- qualificação cadastral para evitar nulidades no protesto;
- uso de medidas alternativas (Cadin, averbação, indicação de bens) apenas como complementares.

6. **implementação de meios alternativos de cobrança**, compondo um sistema multiportas:

- **averbação pré-executória da CDA**, preferencialmente regulamentada por lei municipal;
- **securitização da dívida ativa**, nos termos da LC 208/2024, com estudos prévios **e cautela técnico-jurídica**;
- **transação tributária**, regulamentada localmente, com adaptação dos modelos federais à realidade municipal (ex.: Blumenau/SC), com análise individualizada de capacidade de pagamento e risco jurídico e atuação conjunta dos servidores da carreira fiscal e/ou membros da Procuradoria do Município, conforme disponha a legislação municipal.

7. **adoção de abordagem integrada e escalonada de cobrança**, com uso racional e combinado dos instrumentos legais disponíveis, priorizando soluções administrativas, eficientes e menos onerosas.

A aplicação coordenada dessas medidas permitirá aos Municípios **adequar-se às exigências legais atuais, evitar o ajuizamento de execuções ineficazes e incrementar significativamente sua capacidade de recuperação de créditos**, com maior racionalidade fiscal e menor custo social.

## 5. REFERÊNCIAS:

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](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm).

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm) . Acesso em: 26 maio 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 547, de 29 de fevereiro de 2024. Institui medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário. Brasília. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5455>.

BRASIL. Lei Complementar nº 208, de 2 de julho de 2024. Dispõe sobre a cessão de direitos creditórios e prevê o protesto extrajudicial como causa de interrupção da prescrição. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp208.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp208.htm).

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Resolução nº 617, de 12 de março de 2025. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1243312025032167dd5ef30933c.pdf>.



[www.cnm.org.br](http://www.cnm.org.br)

**Sede**

SGAN 601 – Módulo N - Asa Norte  
CEP: 70830-010 – Brasília/DF  
Tel: (61) 2101-6000

---

**Escritório Regional**

Rua Marcílio Dias, 574  
Bairro Menino Deus  
CEP: 90130-000 – Porto Alegre/RS  
Tel: (51) 3232-3330