



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

GIZELE SILVA RAMOS

**DO PEDIDO AUTÔNOMO DA FALÊNCIA PELO ESTADO: UMA ANÁLISE DA
LEGITIMIDADE ATIVA DA FAZENDA PÚBLICA EM REQUERER A FALÊNCIA**

FORTALEZA

2025

GIZELE SILVA RAMOS

DO PEDIDO AUTÔNOMO DA FALÊNCIA PELO ESTADO: UMA ANÁLISE DA
LEGITIMIDADE ATIVA DA FAZENDA PÚBLICA EM REQUERER A FALÊNCIA

Trabalho de Conclusão de Curso submetido à
Coordenação do Curso de Graduação em
Direito, da Universidade Federal do Ceará,
como requisito parcial para a aquisição do título
de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Luiz Eduardo dos Santos.

FORTALEZA

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

R143p Ramos, Gizele Silva.

Do pedido autônomo da falência pelo Estado : Uma análise da legitimidade ativa da Fazenda Pública em requerer a falência / Gizele Silva Ramos. – 2025.
87 f. : il.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2025.

Orientação: Prof. Esp. Luiz Eduardo dos Santos.

1. Falência. 2. Fazenda Pública. 3. Legitimidade Ativa. 4. Pedido autônomo. 5. Crédito Tributário. I. Título.

CDD 340

GIZELE SILVA RAMOS

DO PEDIDO AUTÔNOMO DA FALÊNCIA PELO ESTADO: UMA ANÁLISE DA
LEGITIMIDADE ATIVA DA FAZENDA PÚBLICA EM REQUERER A FALÊNCIA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à banca examinadora e à Coordenação do Curso de Direito da Universidade Federal do Ceará, adequado e aprovado para suprir a exigência parcial inerente à obtenção do grau de bacharel em direito, em conformidade com os normativos do MEC.

Aprovado em: 23/07/2025.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Luiz Eduardo dos Santos (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof.^a Ma. Fernanda Cláudia Araújo da Silva
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Mestranda Lara Ramos de Brito Machado
Universidade Federal do Ceará (UFC)

A Deus.

A minha família e aos meus pais, Gezânia e Humberto.

Ao meu namorado, Gabriel.

Aos meus amigos queridos.

AGRADECIMENTOS

A Deus que me manteve firme desde o início na busca pelos meus sonhos e me fez acreditar ser possível. Ele não desistiu de mim e cuidou da construção de todo o caminho que me fez chegar até aqui. Sem Ele eu nada seria.

À minha família, pelas valiosas lições de vida e por me ensinarem, desde cedo, a importância do conhecimento. Aos meus pais, por todo o apoio oferecido ao longo da graduação, tornando essa jornada mais leve.

À minha falecida avó Núbia, que me sempre me incentivou nos estudos e acreditou que um dia meu nome estaria registrado nas paredes da Universidade Federal do Ceará.

Ao meu namorado, pelo apoio acadêmico e emocional essencial durante toda a graduação e a execução desse trabalho. Ele se transformou em refúgio nos momentos de indecisão e se tornou inspiração tanto acadêmica, quanto profissional.

Ao Prof. Luiz Eduardo dos Santos, pela excelente orientação e pelo entusiasmo pelo tema despertado em sua disciplina.

Às professoras participantes da banca examinadora, Prof^{as}. Ma. Fernanda Cláudia Araújo da Silva e a mestrande Lara Ramos de Brito Machado, pelo tempo, pelas valiosas colaborações e sugestões.

Aos amigos que fiz durante a graduação, Tiago, Myrella, Fabiana, Rayra e Ruan por compartilharem essa jornada comigo e me ajudarem a ser uma pessoa melhor. Obrigada meus amigos pela confiança, pelas reflexões e pelas risadas.

Ao Romeu, meu pequeno cachorrinho que me ajudou nos momentos mais difíceis a manter o foco no que mais importa na vida, que é o amor que damos e recebemos.

À Suzy, minha cachorrinha que faleceu antes do início da graduação. Apesar de não ter me acompanhado nesse período, aprendi lições valiosas com ela que levarei para a vida inteira.

“Cada um de nós é como um homem que vê as coisas em um sonho e acredita conhecê-las perfeitamente, e então desperta para descobrir que não sabe nada”. (Platão)

RESUMO

Este trabalho examina a controvérsia em torno da legitimidade ativa da Fazenda Pública para requerer, de forma autônoma, a falência do devedor empresário, o que constitui o núcleo central deste estudo, que analisa a compatibilidade dessa atuação com a finalidade do instituto falimentar e os princípios constitucionais e infraconstitucionais que o regem. A problemática decorre da redação do art. 97, inciso IV, da Lei n. 11.101/2005, que prevê que “qualquer credor” pode pleitear a falência, sem indicar expressamente se a Fazenda Pública está incluída nesse rol. A falta de previsão normativa específica, aliada à inexistência de jurisprudência uníssona, contribui para um cenário de potencial insegurança jurídica, permitindo interpretações divergentes sobre a matéria. Nesse contexto, foram analisadas as principais teses doutrinárias e jurisprudenciais favoráveis e contrárias à legitimidade ativa da Fazenda Pública para requerer a falência de forma autônoma, evidenciando a complexidade do tema. Diante da ausência de norma expressa que discipline a questão, da divergência nos entendimentos existentes e da insuficiência da interpretação literal para resolver os impasses hermenêuticos do dispositivo em questão, destaca-se a importância da interpretação sistemática. Essa abordagem busca compatibilizar o conteúdo do artigo 97, inciso IV, da Lei n. 11.101/2005 com os objetivos do processo falimentar e os princípios que o regem, assegurando coerência com o ordenamento jurídico brasileiro. A análise também abrange aspectos gerais do crédito tributário, seus instrumentos de cobrança e a forma de atuação da Fazenda Pública no âmbito falimentar. Ao final, conclui-se que deve prevalecer a interpretação que afasta a legitimidade ativa da Fazenda Pública para requerer a falência por pedido autônomo, por essa se mostrar a mais adequada às finalidades da legislação falimentar e aos princípios que estruturam esse instituto.

Palavras- Chave: Falência; fazenda pública; legitimidade ativa; pedido autônomo; lei n. 11.101/2005; crédito tributário; ação de execução fiscal.

ABSTRACT

This paper examines the controversy surrounding the active legitimacy of the Public Treasury to autonomously request the bankruptcy of the business debtor, which constitutes the core of this study. It analyzes the compatibility of such actions with the purpose of bankruptcy law and the constitutional and infra-constitutional principles that govern it. The issue arises from the wording of Article 97, item IV, of Law No. 11.101/2005, which provides that “any creditor” can request bankruptcy, without expressly indicating whether the Public Treasury is included in this category. The lack of specific regulatory provisions, coupled with the absence of unanimous jurisprudence, contributes to a potential scenario of legal uncertainty, allowing divergent interpretations on the matter. In this context, the main doctrinal and jurisprudential theses both in favor of and against the active legitimacy of the Public Treasury to autonomously request bankruptcy were analyzed, highlighting the complexity of the subject. In view of the absence of an express rule addressing the matter, the divergence in existing interpretations, and the insufficiency of literal interpretation to resolve the hermeneutic impasses of the provision in question, the importance of systematic interpretation is highlighted. This approach seeks to align the content of Article 97, item IV, of Law No. 11.101/2005 with the objectives of the bankruptcy process and the principles that govern it, ensuring coherence with the Brazilian legal system. The analysis also encompasses general aspects of tax credit, its collection instruments, and the manner in which the Public Treasury operates within the bankruptcy context. In conclusion, it is determined that the interpretation that excludes the active legitimacy of the Public Treasury to request bankruptcy through an independent petition should prevail, as it is more suitable to the purposes of bankruptcy legislation and the principles that underpin this institution.

Keywords: Bankruptcy; public treasury; active legitimacy; autonomous request; law no. 11,101/2005; tax credit; tax enforcement action.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC	Apelação Cível
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AI	Agravo de Instrumento
ARE	Recurso Extraordinário com Agravo
CDA	Certidão de Dívida Ativa
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CTN	Código Tributário Nacional
ERESP	Embargos de Divergência em Recurso Especial
LFE	Lei de Execução Fiscal
LREF	Lei de Recuperação de Empresas e Falência
RESP	Recurso Especial
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TJSP	Tribunal de Justiça de São Paulo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	CRÉDITO TRIBUTÁRIO	15
2.1	Conceito	15
2.2	Garantias e privilégios do crédito tributário	18
2.3	Meios de cobrança do crédito tributário	21
2.3.1	Protesto de Certidão de Ativa (CDA).....	22
2.3.2	Ação de Execução Fiscal	26
3	ASPECTOS GERAIS SOBRE A FALÊNCIA E SUA LEGITIMIDADE	33
3.1	Conceito de falência e seus pressupostos	33
3.2	Legitimidade ativa na falência	36
3.3	A finalidade da falência.....	39
3.4	A (i)legitimidade ativa da fazenda pública em requerer a falência do devedor empresário ou sociedade empresária: uma discussão doutrinária e jurisprudencial	44
3.4.1	Do entendimento que defende a legitimidade ativa da Fazenda Pública em requerer a falência.....	45
3.4.2	Do entendimento que defende a ilegitimidade ativa da Fazenda Pública em requerer a falência.....	48
4	ANÁLISE PRINCIPOLÓGICA RELACIONADA À CONTROVÉRSIA SOBRE A FAZENDA PÚBLICA REQUERER A FALÊNCIA DE FORMA AUTÔNOMA.....	55
4.1	Dos princípios da preservação da empresa e da função social	55
4.2	Do princípio da legalidade	60
4.3	Dos princípios da impessoalidade e da isonomia	62
4.4	Do princípio da eficiência	66
4.5	Dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.....	69
4.6	Considerações finais sobre os princípios que ilegitimam a Fazenda Pública em requerer a falência de forma autônoma	71

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	73
REFERÊNCIAS	77

1 INTRODUÇÃO

A falência é um instituto de extrema relevância no Direito Empresarial, pois estabelece um procedimento que visa a liquidação do patrimônio do devedor empresário ou sociedade empresária insolvente, garantindo a satisfação dos credores dentro dos limites legais. No entanto, sua aplicação deve ser pautada por critérios objetivos e alinhados ao propósito original desse mecanismo, evitando distorções que possam comprometer a segurança jurídica e importantes princípios constitucionais e infraconstitucionais. Nesse contexto, surge a controvérsia sobre a legitimidade ativa da Fazenda Pública para requerer a falência do devedor de forma autônoma, uma questão que ainda carece de uniformidade na doutrina e na jurisprudência, gerando incertezas no meio jurídico e econômico.

A problemática central deste estudo reside na interpretação literal do artigo 97, inciso IV, da Lei n. 11.101/2005, que prevê a possibilidade de "qualquer credor" pleitear a falência do devedor. A ausência de uma definição expressa sobre a inclusão ou exclusão da Fazenda Pública nesse rol permite a formação de entendimentos divergentes. Nesse sentido, apesar de a Fazenda Pública poder se habilitar no processo de falência e poder requerer a falência no contexto da convação da recuperação judicial em falência (art. 73, incisos V e VI, da Lei n. 11.101/2005), não há previsão legal expressa que permita o pedido autônomo da falência.

Apesar de a doutrina e jurisprudência majoritária defenderem a ilegitimidade ativa da Fazenda Pública em requerer a falência por pedido autônomo, recentes movimentações legislativas e jurisprudenciais vêm ampliando a atuação da Fazenda Pública no âmbito falimentar. Tal contexto evidencia a urgência de um posicionamento mais claro, consistente e atualizado tanto do Poder Judiciário quanto do Poder Legislativo sobre a matéria, de modo a pacificar o debate e evitar interpretações divergentes.

Sob esse viés, nota-se que o cerne da controvérsia da possibilidade ou não de a Fazenda Pública requerer a falência reside na interpretação literal do dispositivo presente na Lei n. 11.101/2005 que estabelece o rol de sujeitos que possuem legitimidade ativa para pedir a falência, uma vez que tal interpretação por si só não é suficiente para solucionar a questão no que tange a expressão "qualquer credor", nutrindo argumentos divergentes, que podem causar uma insegurança jurídica no âmbito empresarial.

Diante da ausência de norma expressa que trate de forma inequívoca sobre a legitimidade ativa da Fazenda Pública nesse contexto, bem como da inexistência de jurisprudência uníssona a respeito, impõe-se a adoção de uma interpretação sistemática do

referido dispositivo legal. Tal abordagem permite a análise de sua compatibilidade com os objetivos fundamentais do instituto da falência e com os princípios que a orientam, como a preservação da empresa e sua função social, legalidade, eficiência, impessoalidade, isonomia, razoabilidade e proporcionalidade.

A falta de uniformidade nos entendimentos doutrinários e jurisprudenciais, somada à lacuna normativa sobre o tema, compromete a previsibilidade e a segurança das relações jurídicas no âmbito empresarial, além de potencialmente gerar efeitos adversos sobre o ambiente econômico e social. Nesse cenário, o presente trabalho propõe-se a responder ao seguinte questionamento: por que a interpretação sistemática do art. 97, inciso IV, da Lei n. 11.101/2005 é adequada para prevenir a insegurança jurídica acerca da controvérsia sobre a legitimidade ativa da Fazenda Pública em requerer a falência de forma autônoma?

A presente pesquisa busca responder o questionamento apresentado acima, de modo que objetivo geral da pesquisa é contribuir para o aprimoramento do debate jurídico e construir um entendimento mais sólido e coerente sobre o tema.

Com o propósito de alcançar o objetivo geral, é pertinente a disposição de objetivos específicos, sendo delimitados os seguintes na presente pesquisa: (i) relacionar institutos do Direito Tributário com a falência de modo a demonstrar os meios que a Fazenda Pública dispõe para a cobrança do crédito tributário; (ii) analisar a legitimidade ativa na Falência, identificando a polêmica redação do artigo 97, inciso IV da Lei n. 11.101/2005, que faz menção a “qualquer credor” como legitimado ativo; (iii) demonstrar o cabimento da interpretação sistemática do dispositivo supramencionado utilizando as finalidades da falência; (iv) identificar os argumentos doutrinários e jurisprudenciais que defendem e contestam a legitimidade ativa da Fazenda Pública em requerer de forma autônoma a falência; (v) relacionar a análise principiológica com a interpretação sistemática artigo 97, inciso IV da Lei n. 11.101/2005.

É válido destacar que a escolha do tema se justifica pelo interesse particular da autora, decorrente de sua experiência profissional na área do Direito Tributário, bem como pelo contato prévio com a controvérsia durante a disciplina de Recuperações e Falências, o que despertou maior interesse pela interseção entre esses ramos do Direito.

Nesse sentido, a relevância social do tema está associada à sua contribuição para a segurança jurídica no âmbito da falência, considerando a controvérsia envolvendo a legitimidade ativa da Fazenda Pública no requerimento autônomo de falência. Sob esse viés, a presente pesquisa é útil para auxiliar operadores do Direito a promover uma interpretação sistemática da legislação falimentar, evitando distorções e imprevisibilidades jurídicas.

Ademais, ressalta-se que o presente trabalho apresenta natureza qualitativa, sendo desenvolvido por meio de uma análise teórica e exploratória sobre a legitimidade ativa da Fazenda Pública para requerer a falência do devedor de modo autônomo. O estudo baseia-se na técnica de revisão bibliográfica fundamentada em doutrinas, artigos científicos, jurisprudências, legislações e demais fontes que delimitam o tema abordado, permitindo um aprofundamento da questão sob diferentes perspectivas jurídicas e acadêmicas, buscando-se, sobretudo, esclarecer a controvérsia do tema.

O método adotado é o dedutivo, com a apresentação de resultados conclusivos a partir da análise dos institutos apresentados em cada capítulo. A pesquisa se estrutura na interpretação normativa da Lei n. 11.101/2005, considerando também a legislação tributária aplicável, além da análise da evolução jurisprudencial sobre o tema.

Além disso, a pesquisa se desenvolverá por meio da análise comparativa entre diferentes entendimentos doutrinários e jurisprudenciais, contrastando interpretações que sustentam a legitimidade ativa da Fazenda Pública com aquelas que defendem sua ilegitimidade.

Cabe destacar que esse trabalho utilizou a Inteligência Artificial (IA) somente como ferramenta de sintetização de informações, em momento prévio à escrita. A autora desenvolveu fichamentos da seguinte forma: trechos relevantes de tópicos de um artigo científico ou outra fonte eram grifados e posteriormente selecionados; a ferramenta de IA denominada “Chat GPT” por solicitação da pesquisadora resumia ou reescrevia parágrafos selecionados; parágrafos eram escritos com base no que foi sintetizado pela inteligência artificial e nas ideias já dispostas no texto, com a devida referência para fontes utilizadas.

A pesquisa é dividida em três capítulos. O primeiro capítulo explora o conceito de crédito tributário, suas garantias e privilégios, bem como os meios utilizados para sua cobrança. Essa contextualização prévia é fundamental para esclarecer o papel da Fazenda Pública no concurso de credores (falência) e apontar quais meios ela dispõe para pleitear a cobrança do crédito tributário.

Em seguida, no segundo capítulo, aborda-se de forma breve o conceito de falência, seus pressupostos e o rol de sujeitos que possuem legitimidade passiva e ativa nesse âmbito. Esse capítulo foca no debate acerca da lacuna presente no art. 97, inciso IV, da Lei n. 11.101/2005 que elenca, por meio da expressão “qualquer credor”, o sujeito legitimado ativo para pedir a falência do devedor empresário ou sociedade empresária, de modo que abre margem para diferentes posicionamentos sobre o tema.

A interpretação sistemática do referido dispositivo é discutida à luz das finalidades da falência. Além disso, a fim de enriquecer a discussão acerca da legitimidade ativa da Fazenda Pública em requerer a falência de forma autônoma, são apresentados argumentos a favor e contra essa possibilidade sob a perspectiva da doutrina e da jurisprudência.

O terceiro capítulo aborda de que maneira a interpretação sistemática se relaciona com a adequação da norma já mencionada, que dispõe sobre a legitimidade ativa do credor indistinto para pedir a falência, com princípios constitucionais e infraconstitucionais que orientam a falência, como preservação da empresa e sua função social, legalidade, eficiência, impessoalidade, isonomia, razoabilidade e proporcionalidade.

2 CRÉDITO TRIBUTÁRIO

Este trabalho iniciará em cada capítulo uma breve introdução aos temas a serem abordados, com o objetivo de contextualizar e orientar a leitura dos diversos assuntos que compõem a análise quanto à solução da controvérsia sobre a legitimidade ativa da Fazenda Pública em requerer a falência do devedor, empresário ou sociedade empresária, de forma autônoma.

Esse capítulo tem como objetivo abordar os aspectos técnicos e introdutórios do Direito Tributário, especificamente sobre o conceito de crédito tributário, suas prerrogativas, garantias e privilégios e os meios de sua cobrança de modo a fundamentar a discussão sobre a legitimidade da Fazenda Pública em requerer a falência. A compreensão da definição de crédito tributário e sua natureza jurídica é essencial, haja vista que constitui o elemento central que embasa a atuação da Fazenda pública no processo falimentar. Além disso, serão abordados aspectos gerais relacionados ao papel da Fazenda Pública na falência, a fim de esclarecer a lógica jurídica e os efeitos práticos que envolvem o papel da Fazenda Pública no contexto falimentar.

2.1 Conceito

Etimologicamente, a palavra crédito deriva do latim *credium*, que advém de *credere*, que tem por significado confiança, ter fé ou segurança de alguma coisa (Cunha, 1982, p. 226 *apud* Baleeiro, 2005, p.771). Conforme destaca Baleeiro (2005), as conotações básicas contidas nas expressões crédito público e crédito orçamentário remontam à possibilidade de obter empréstimos considerando o grau de confiança que uma pessoa transmite ou a garantia que oferece, relacionados à sua capacidade econômica e à sua integridade no cumprimento das obrigações assumidas.

No que concerne à expressão “crédito tributário”, de modo similar, o referido autor (Baleeiro, 2005) destaca que, ainda que indiretamente, a solvabilidade e a confiabilidade aparecem por intermédio das preferências, garantias e privilégios que afetam o crédito tributário.

Na sistemática do Direito Tributário, apesar de possuírem a mesma natureza jurídica, conforme dispõe o art. 139 do Código Tributário Nacional (CTN), importa diferenciar obrigação tributária e crédito tributário. Para Machado Segundo (2025), a obrigação tributária

corresponde ao momento em que o vínculo jurídico obrigacional, ainda desprovido de liquidez, certeza e exigibilidade, surge, com a ocorrência do fato gerador da obrigação tributária. Ou seja, uma vez concretizada a hipótese descrita na regra de incidência, contida na norma jurídica, nasce a obrigação tributária.

Nesse sentido, a ocorrência do fato gerador possui como efeito a origem de uma relação tributária composta por dois polos: de um lado, o sujeito passivo da obrigação, que assume o “dever de prestar dinheiro ao Estado ou de fazer, não fazer ou tolerar algo no interesse da arrecadação ou da fiscalização dos tributos”; e, de outro, o sujeito ativo da obrigação, que representa o direito do Estado “de constituir contra o particular um crédito” (Machado, 2012, p. 125).

A obrigação tributária se divide em principal e acessória (art. 113, *caput*, do CTN). Sob esse viés, o objeto da obrigação principal é o pagamento de tributo ou penalidade pecuniária (art. 113, §1º, do CTN), isto é, o sujeito passivo se obriga à prestação de natureza patrimonial, especificamente uma obrigação de dar, entenda-se pagar (Machado, 2012). Por outro lado, a obrigação acessória não possui natureza patrimonial, caracterizando-se por ser uma obrigação de fazer (Machado, 2012), possuindo como objeto as prestações, positivas ou negativas, previstas na legislação tributária no interesse da arrecadação ou da fiscalização dos tributos (art. 113, §2º do CTN).

Em verdade, a obrigação tributária e o crédito tributário fazem parte de momentos diferentes da relação tributária (Machado, 2012). Consoante ao que fora anteriormente explicado, a obrigação tributária representa um primeiro momento, em que a relação jurídico-tributária é ilíquida, incerta e inexigível. Por sua vez, o crédito tributário representa um segundo momento, em que a relação tributária é líquida, certa e exigível, isto é, a obrigação tributária é formalizada por meio de um processo de accertamento, denominado lançamento, que faz surgir o crédito tributário, como bem elucidado Machado Segundo (2025, p. 151):

“Na sistemática prevista no CTN, crédito tributário é o nome que se dá à formalização da obrigação tributária (dever de pagar o tributo ou a penalidade pecuniária), depois que esta é tornada líquida, certa e exigível pelo lançamento. É por isso que o art. 139 do CTN afirma que o crédito tributário decorre da obrigação principal e tem a mesma natureza desta. É o lançamento que transforma a obrigação tributária, ainda ilíquida, incerta e não exigível, em crédito tributário, autônomo enquanto realidade formal, mas substancialmente decorrente da obrigação que lhe deu origem.”

Assim, sob a ótica da obrigação tributária, especificamente no que tange à obrigação principal, o Estado ainda não pode exigir o pagamento do tributo, nem exigir o comportamento ao qual o particular está obrigado nas chamadas obrigações acessórias. Para satisfazer o pagamento de um tributo ou penalidade pecuniária, o Estado pode, então, fazer um lançamento

diante de uma obrigação principal ou obrigação acessória descumprida – convertida em principal em razão do disposto pelo art. 113, §3º do CTN – constituindo, assim, o crédito tributário (Machado, 2012).

Dessa forma, verifica-se a importância do lançamento para a constituição do crédito tributário. Como bem destaca Carvalho (2013), o vocábulo “lançamento” possui diversos sentidos, dentre eles como ato, procedimento ou norma. Nesse contexto, Carvalho (2013) sustenta que o lançamento configuraria, na verdade, em um ato jurídico administrativo.

Por sua vez, Machado Segundo (2025) defende que não é errônea a concepção de lançamento como procedimento ou ato. Essa concepção, todavia, ainda é objeto de divergência doutrinária no que se refere à natureza jurídica do lançamento. Apesar da controvérsia terminológica, Carvalho (2013, p. 369) reconhece que, na prática, ambas as concepções convergem para o mesmo objetivo prático:

“Tratar o “lançamento” como norma, como procedimento ou como ato passa a ser, então, singela decisão de quem vá examiná-lo, valendo a asserção para o jurista prático e para o jurista teórico, tanto faz. Aquilo que não se justifica, sob o ponto de vista da Epistemologia do Direito, é o caráter emulativo que se difundiu pela doutrina, com a disputa entre a primazia das três possibilidades cognoscitivas.”

Cumprido destacar, no entanto, que o legislador adotou, conforme expresso no *caput* do artigo 142 do Código Tributário Nacional, a concepção de lançamento como um procedimento administrativo realizado pela autoridade competente. Nesse procedimento, apura-se a ocorrência do fato gerador da obrigação tributária, delimita-se a matéria tributável, calcula-se o montante do tributo devido, identifica-se o sujeito passivo e, quando cabível, aplica-se a penalidade pertinente (Machado Segundo, 2025).

Ademais, é pertinente salientar que a atividade administrativa de lançamento é vinculada e obrigatória, sob pena de responsabilidade funcional (art. 142, parágrafo único do CTN). Assim, compreende-se que ao constatar a existência de uma obrigação tributária, a autoridade competente deve realizar o lançamento, sob pena de ser responsabilizada caso não o faça (Machado Segundo, 2025).

Destaca-se que os efeitos do lançamento estão atualmente pacificados na jurisprudência compreendendo, por um lado, seu efeito declaratório, que reconhece a existência da obrigação, e, por outro, seu efeito constitutivo, que formaliza o crédito tributário como uma realidade autônoma (Machado Segundo, 2025).

O lançamento só é devidamente concluído após a notificação regular do sujeito passivo a seu respeito. Essa notificação deverá oferecer um prazo para o pagamento da quantia lançada pelo devedor ou para a apresentação de impugnação (defesa administrativa). Caso

escolha apresentar a impugnação, a qual, inclusive, suspende a exigibilidade do crédito tributário, nos termos do art. 151, inciso III, do CTN, instaurar-se-á um processo administrativo de controle interno do lançamento (Machado Segundo 2025).

Se o crédito tributário for mantido no todo ou em parte, após a conclusão de um processo administrativo, reputar-se-á definitivamente constituído. Em seguida, o sujeito passivo é formalmente intimado a pagar. A consequência da existência de quantias lançadas e não impugnadas é a inscrição do crédito tributário em dívida ativa (Machado Segundo, 2025). As implicações dessa inscrição, bem como o conceito e os efeitos do protesto da Certidão de Dívida Ativa (CDA), serão abordados em tópico específico posteriormente.

Conforme verificado neste tópico, a obrigação tributária e o crédito tributário correspondem a fases distintas da relação jurídica tributária. O crédito tributário, em especial, é marcado por características como certeza, liquidez e exigibilidade, as quais são atribuídas por meio do lançamento, que atua como uma espécie de acerto. Compreender o conceito de crédito tributário é essencial para identificar quais os meios permitidos para que Fazenda Pública realize a sua cobrança, em caso de inadimplemento. A cobrança do crédito tributário obedece a algumas garantias e privilégios que serão explicados adiante.

2.2 Garantias e privilégios do crédito tributário

O Código Tributário Nacional (CTN) estabelece, a partir do art. 183, um conjunto de garantias, privilégios e preferências vinculados ao crédito tributário, de acordo com a sua natureza ou características específicas do tributo em questão. Trata-se de um rol exemplificativo, que permite a inclusão de outras disposições previstas em legislações específicas (Machado Segundo, 2025).

Primeiramente importa diferenciar garantias, privilégios e preferências para uma melhor compreensão da atuação da Fazenda Pública na cobrança do crédito tributário. A definição de garantia é ampla, abrangendo qualquer medida que vise conferir maior segurança e efetividade à satisfação do crédito tributário. Trata-se, pois, de um gênero que engloba tanto o privilégio quanto a preferência (Baleeiro, 2005).

Segundo Baleeiro (2005), a principal distinção entre privilégio e preferência reside no momento processual em que cada um se manifesta. Ambos representam formas de precedência ou prevalência de um crédito em relação aos outros. Nesse sentido, o privilégio corresponde a uma prerrogativa atribuída ao crédito ainda na fase pré-executiva, isto é, conferindo-lhe um tratamento diferenciado antes da execução. Por outro lado, a preferência

ocorre na fase executiva, no que tange à ordem dos pagamentos em concurso de credores, conferindo à Fazenda Pública o direito de receber seus créditos com prioridade em relação aos demais credores em concurso (Coelho, 2006). A seguir serão expostas as principais disposições relativas às garantias, aos privilégios e às preferências,

Como privilégio, o CTN dispõe em seu art. 184 que a totalidade de bens do sujeito passivo responde pelo crédito tributário, inclusive os gravados por ônus real ou cláusula de inalienabilidade ou impenhorabilidade. Conforme ressalta Coelho (2006), a razão evidente dessa disposição é tornar ineficazes as cláusulas de direito comum que se destinam à proteção do patrimônio dos particulares ou o reservam a outros particulares. Assim, a inalienabilidade e a impenhorabilidade instituídas, a qualquer tempo, por ato de vontade, não são oponíveis ao Fisco (Paulsen, 2025).

No entanto, vale destacar que os bens absolutamente impenhoráveis, isto é, aqueles cuja impenhorabilidade é estabelecida direta e estritamente pela lei, independente da manifestação de vontade das partes, não respondem pela satisfação do crédito tributário. A exceção a essa regra recai sobre o bem de família, que poderá ser penhorado para o pagamento do imposto predial ou territorial, bem como das taxas e contribuições vinculadas ao imóvel familiar, conforme disposto no artigo 3º, inciso IV, da Lei n. 8.009/90 (Paulsen, 2025).

Como garantia, a fim de evitar a transferência fraudulenta de bens a terceiros pelo devedor inadimplente, tendo em vista que seu patrimônio em sua totalidade responde pelo crédito tributário (Machado Segundo, 2025), o Código Tributário Nacional presume como fraudulenta a alienação ou oneração de bens realizadas por sujeito regularmente inscrito em dívida ativa, conforme estabelece o *caput* do seu artigo 185.

É evidente a importância da inscrição do crédito tributário em dívida ativa para a caracterização de eventual alienação ou oneração de bens fraudulenta, haja vista que sem essa inscrição não é possível tal presunção. Como explica Coelho (2006), a fraude à execução fiscal não se configura pela mera alienação ou o começo dessa, mas quando da alienação sobrevier a insolvabilidade do credor.

Nesse contexto, corrobora esse entendimento o disposto no parágrafo único do art. 185 do CTN, o qual descreve que caso o devedor mantenha patrimônio suficiente para satisfazer a dívida inscrita, não se presume como fraudulenta a alienação ou a oneração de seus bens ou rendas. Cumpre salientar que, conforme entendimento consolidado pelo Superior Tribunal de Justiça (REsp 1.141.990/PR - 2009/0099809-0), essa presunção possui natureza absoluta (*jure et de jure*), o que significa que é dispensada a demonstração do *concilium fraudis*, sendo irrelevante inclusive a existência de alienações sucessivas.

No que tange às preferências, em regra, o crédito tributário prefere sobre todos os outros, independentemente de sua natureza ou momento de sua constituição, com exceção aos créditos trabalhistas e aos relacionados a acidentes de trabalho, conforme estabelece a redação do *caput* do artigo 186 do CTN. Logo, caso o devedor não tenha saldo suficiente para pagar todas as suas dívidas, os créditos trabalhistas e de acidente de trabalho devem ser pagos primeiro, seguidos pelos créditos tributários, enquanto os demais ocupam uma posição inferior (Paulsen, 2025).

No processo falimentar, no entanto, o legislador, no parágrafo único do art. 186 do CTN, optou por determinar outros créditos também à frente do tributário, como os créditos extraconcursais ou outras importâncias passíveis de restituição e os créditos com garantia real, no limite do valor do bem gravado.

Segundo Paulsen (2025), os créditos extraconcursais englobam a própria administração da massa, incluindo os créditos decorrentes de serviços prestados à massa e o pagamento do administrador judicial e de seus auxiliares. Sob essa ótica, vale destacar que “os créditos decorrentes de serviços prestados à massa falida, inclusive a remuneração do síndico, gozam de privilégios próprios dos trabalhistas”, conforme prevê a Súmula n. 219 do STJ (Paulsen, 2025, p.364).

Seguindo essa linha de raciocínio, o Superior Tribunal de Justiça possui o entendimento consolidado no EREsp 1.162.964/RJ (2012/0172215-3), no sentido de que devem ser pagos com preferência sobre os créditos tributários, os encargos da massa, tais como custas e despesas processuais resultantes do curso do processo de falência e a contraprestação pecuniária do síndico.

Logo, em síntese, na falência preferem ao crédito tributário os créditos decorrentes da legislação trabalhista ou de acidente de trabalho; os créditos extraconcursais ou os valores sujeitos à restituição, conforme a lei de falência; e os créditos com garantia real, no limite do valor do bem gravado, nos termos do art. 186 do CTN.

Além disso, no que concerne à preferência dos créditos oriundos da legislação trabalhista, é possível que a lei constitua limites e condições, conforme o disposto no parágrafo único, inciso II do art. 186 do CTN. Tal limite já foi estabelecido pela Lei n. 11.101/2005 (art.83, inciso I) em 150 salários-mínimos por credor. No entanto, não há limites para os créditos decorrentes de acidente de trabalho (Machado Segundo, 2025).

No contexto falimentar, a multa tributária ocupa posição inferior, preferindo apenas aos créditos subordinados, isto é, aqueles referentes aos dos sócios e aos dos administradores

que não possuem vínculo empregatício, conforme dispõe o art. 186, parágrafo único, inciso III, do CTN e o art. 83, inciso VIII, da Lei n. 11.101/2005 (Paulsen, 2025).

Nesse sentido, tais multas somente serão satisfeitas caso reste algum valor após o pagamento dos demais credores, ou seja, o montante que seria destinado aos sócios da empresa falida (Machado Segundo, 2025). Dessa forma, na falência, no que tange às preferências, os créditos tributários relativos a tributos e os créditos tributários relativos à multa por descumprimento de obrigação tributária recebem tratamento distinto (Paulsen, 2025).

Ademais, outra preferência estabelecida no CTN, especificamente no *caput* do art. 187, e copiada no art. 29, *caput*, da Lei n. 6.830/1980, diz respeito à cobrança judicial autônoma do crédito tributário, a qual não está sujeita a “concurso de credores ou habilitação em falência, recuperação judicial, concordata, inventário ou arrolamento”.

Assim, se o devedor vier a falir, a Fazenda Pública não necessitará participar de um processo de execução coletiva, qual seja, a falência, podendo cobrar seu crédito por meio da ação de execução fiscal (Machado Segundo, 2025). No entanto, isso não impede que a Fazenda habilite seus créditos no processo falimentar, geralmente com base nas respectivas Certidões de Dívida Ativa (Paulsen, 2025).

Diante de todas essas prerrogativas conferidas ao crédito tributário, que incluem garantias e privilégios entre os mais elevados do ordenamento jurídico brasileiro (Baleeiro, 2005), é difícil conceber que, além disso, a Fazenda Pública ainda possa ser legitimada a requerer a falência do devedor, de modo autônomo. Reconhecer essa possibilidade implicaria conceder ao Fisco um instrumento de coação excessivamente severo, ao ameaçar a continuidade da atividade empresarial e desvirtuar os objetivos centrais do processo falimentar. Essa problemática será examinada com maior profundidade em outro capítulo.

2.3 Meios de cobrança do crédito tributário

A Fazenda Pública, enquanto representante do poder público, deve pautar sua atuação pela busca da melhor concretização do direito, e não adotar a postura de um ente privado que visa unicamente à interpretação mais favorável aos seus próprios interesses financeiros. Assim, ao “constituir o crédito tributário, fiscalizar as atividades dos particulares, utilizar as medidas de exigibilidade e ao promover a execução”, deve fazê-lo por meio de instrumentos legítimos e adequados, capazes de assegurar a efetividade do direito tributário e o seu cumprimento oportuno. Isso se justifica especialmente porque a relação tributária está inserida em um contexto de interesse público de alta relevância, envolvendo deveres e garantias

que transcendem interesses particulares (Siqueira, 2004, p. 190-191). Logo, é essencial a análise dos meios disponíveis para a cobrança do crédito tributário.

2.3.1 Protesto de Certidão de Ativa (CDA)

A dívida ativa é disciplinada pelos arts. 201 a 204 do CTN, art. 3º, § 2º, da LEF (Lei n. 6.830/80) e art. 39 da Lei n. 4.320/64. Sob esse viés, cumpre esclarecer que após a constituição definitiva do crédito tributário e o decurso do prazo estabelecido para pagamento, por lei ou decisão judicial final proferida em processo regular, constituir-se-á o débito em dívida ativa (art. 201, *caput*, do CTN).

Nesse contexto, diante do inadimplemento do devedor, o Fisco encaminhará o crédito tributário para fins de inscrição em dívida ativa. Conforme dispõe o art.2º, §2º da Lei n. 6.830/80, a dívida ativa compreende os créditos tributários e os não tributários. O que determina a natureza jurídica da dívida é a relação jurídica firmada entre o particular e a Fazenda Pública (Oliveira; Oliveira, 2019).

Nesse sentido, a inclusão da dívida do contribuinte no cadastro de dívida ativa é formalizada por meio de um documento: o Termo de Inscrição em Dívida Ativa (Paulsen, 2025). Regularmente inscrita, a dívida possui presunção de certeza e liquidez e efeito de prova pré-constituída (art. 204 do CTN). Tal presunção pode ser relativizada, na hipótese de prova inequívoca, que venha a ser apresentada pelo sujeito passivo ou terceiro que possa ser beneficiado (art. 204, parágrafo único, do CTN).

Não afasta a liquidez do crédito o fato de ele estar sujeito à fluência de juros de mora (art. 201, parágrafo único do CTN). Nessa linha, é imprescindível que a Certidão de Dívida Ativa (CDA) contenha os critérios utilizados para a quantificação dos juros, bem como dos demais acréscimos moratórios, assegurando transparência e precisão na apuração do montante exigido (Machado Segundo, 2025).

Para ser inscrita, a dívida deve ser autenticada pela autoridade competente e a inscrição deve observar uma série de requisitos, tais quais os dispostos no art. 202 do CTN. Dentre eles, destacam-se: o nome do devedor, o valor devido, a forma de cálculo dos juros, a origem e natureza do crédito e a data da inscrição. Realizada a inscrição, constitui-se a Certidão de Dívida Ativa, título executivo extrajudicial dotado, portanto, de exequibilidade capaz de ensejar o ajuizamento da ação de execução fiscal pela Fazenda (Paulsen, 2025).

No entanto, é importante destacar que a possibilidade de ajuizamento da execução fiscal não constitui o único efeito relevante decorrente da inscrição em dívida ativa. Tal inscrição acarreta diversas consequências para o sujeito passivo da relação jurídico-tributária,

como o reconhecimento da fraude à execução fiscal, nos termos do artigo 185 do CTN, cuja presunção está diretamente vinculada à existência da inscrição em dívida ativa.

Outra consequência significativa é o impedimento para a emissão de certidões negativas de débito, conforme previsto no artigo 205 do CTN. Essa certidão pode ser exigida por lei como prova de quitação tributária em diversas situações, como nos casos em que o poder público pretende firmar contratos com particulares, sendo a inexistência de débitos tributários uma condição legal para a contratação, nos termos do art. 195, § 3º, da Constituição Federal (Machado Segundo, 2025).

No contexto da legislação falimentar, destaca-se um relevante precedente que reforça a importância da exigência da apresentação de certidões negativas de débito ou certidões positivas com efeitos de negativas, as quais indicam a existência de débitos cuja exigibilidade está suspensa.

O Superior Tribunal de Justiça entende ser imprescindível que as sociedades em recuperação judicial apresentem tais certidões, sob pena de indeferimento do pedido de recuperação, conforme dispõe o artigo 57 da Lei n. 11.101/2005. Contudo, a ausência dessas certidões não autoriza a decretação da falência, uma vez que não há previsão legal específica para tanto, implicando apenas na suspensão do processo de recuperação judicial (REsp 2.082.781/SP - 2023/0225989-6).

Seguindo a lógica que evidencia a relevância da Certidão de Dívida Ativa (CDA), diante da limitada eficácia da ação de execução fiscal para a efetiva satisfação do crédito tributário, aspecto que será detalhado em tópico adiante, o Fisco passou a adotar medidas alternativas de cobrança, entre as quais se destaca o protesto extrajudicial da própria CDA (Machado Segundo, 2025).

Cumprido esclarecer que o protesto não é um meio de cobrança propriamente dito, haja visto que se trata de um ato cambiário público, solene e extrajudicial, constituindo meio de prova de um fato relevante, dentre os quais, a falta de pagamento da obrigação no vencimento (Tomazette, 2022). Desse modo, é por intermédio do protesto que se formaliza a inadimplência do devedor em relação a um título ou documento representativo de dívida, sendo o ato lavrado por um Tabelião de Protesto de Títulos (Paulsen, 2025).

O protesto não só torna pública a inadimplência do devedor, mas também possui outros efeitos como a inscrição do nome do devedor intimado em cadastros de inadimplentes, o que poderá gerar uma restrição do crédito no mercado. Ademais, funciona como prova da impontualidade no cumprimento de uma obrigação assumida. Isso é relevante no contexto falimentar, haja vista que a impontualidade injustificada comprovada por protesto é essencial

na constatação do estado de falência do devedor quando se trata de dívida líquida representada por título executivo e o devedor é empresário (Tomazette, 2022).

No contexto do Direito Tributário, destaca-se que o protesto da CDA é facultativo, não sendo meio necessário para provar a inadimplência do devedor, uma vez que a Certidão de Dívida Ativa (CDA) já reveste o crédito tributário da presunção de liquidez e certeza, habilitando a Fazenda para promover a ação de execução fiscal (Paulsen, 2025).

Nesse sentido, embora o protesto já fosse utilizado pelo Fisco antes mesmo da autorização expressa conferida pela Lei n. 12.767/2012, que modificou a Lei n. 9.492/97 para abranger a CDA entre os títulos sujeitos a protesto, ainda existe ampla controvérsia, especialmente no campo doutrinário, quanto à legitimidade do uso desse mecanismo como meio de cobrança do crédito tributário (Machado Segundo, 2025).

Há quem sustente que o protesto da CDA representa uma alternativa mais econômica e eficiente em relação à execução fiscal, gerando resultados positivos na recuperação de créditos tributários (Paulsen, 2025). Sob essa perspectiva, a Fazenda Pública recorreria ao protesto, entre outros motivos, pela simplicidade operacional, uma vez que basta o envio eletrônico de informações aos cartórios de protesto e aos órgãos de restrição ao crédito; pela ausência de custos para a Administração Pública, pois os encargos recaem exclusivamente sobre o devedor; pela dispensa da mobilização de recursos humanos, permitindo que os procuradores atuem em casos de maior relevância ou complexidade; pela celeridade na adoção da medida e pelo elevado grau de eficácia no cumprimento da obrigação (Castellani, 2018).

Outros defendem que ao utilizar o protesto como meio de cobrança há um nítido desvio de finalidade, haja vista que o protesto, como explicado anteriormente, constitui um meio de prova de um fato relevante, como a inadimplência, gerando diversas consequências ao devedor. Uma das finalidades do protesto seria, então, demonstrar para a coletividade que o devedor não possui crédito, no que se refere a não possuir credibilidade ou palavra por não honrar a dívida. Mas isso não tem relação com o crédito tributário, em si, uma vez que a dívida tributária não provém da palavra ou manifestação de vontade (art. 3º do CTN), sendo irrelevante a demonstração de que o devedor não tem credibilidade porque não satisfaz a dívida tributária (Machado Segundo, 2025).

Em razão dos argumentos acima expostos, para Machado Segundo (2025, p.230), a fundamentação da utilização do protesto da CDA é falha, podendo ocasionar inclusive uma evidente desigualdade relativa ao tratamento do cidadão e do Estado no que concerne aos meios que cada um dispõe para a satisfação de suas respectivas dívidas:

“Esse é o fundamento pelo qual o protesto de CDA nos parece equivocado. E isso para não referir o fato de que dele, se se der indevidamente, advém inúmeros danos ao contribuinte, danos que, no caso de dívidas e credores particulares, podem ser ressarcidos e indenizados com o uso dos mesmos mecanismos, o que não acontece em matéria tributária, pois não se pode protestar o precatório. Há, em suma, desigualdade adicional na forma como cidadão e Estado são tratados, no que tange aos instrumentos de que dispõe para a satisfação de suas dívidas uns para com os outros”.

Assim, caso o protesto ocorra de forma indevida, poderá acarretar diversos danos ao suposto devedor, os quais não poderiam ser ressarcidos pelo mesmo instrumento, haja vista que não existe, em matéria tributária, protesto de precatório. Até pouco tempo, em 2013, os protestos de CDA eram, inclusive, reconhecidos na jurisprudência, de forma pacífica, como sanções políticas (Oliveira; Oliveira, 2019), a qual pode ser definida como “restrições ou proibições impostas ao contribuinte, como forma indireta de obrigá-lo ao pagamento de tributo” (Machado, 1998, p.46 *apud* Oliveira; Oliveira, 2019, p.72).

No entanto, houve uma mudança de entendimento jurisprudencial, na qual o Supremo Tribunal Federal (STF) firmou o posicionamento, por meio do julgamento da ADI n. 5.135, de que o protesto não configura sanção política, sendo um meio que possui legitimidade para a cobrança de dívidas tributárias (Machado Segundo, 2025).

Conforme o acórdão do julgamento mencionado, o protesto da CDA revela-se uma medida proporcional, uma vez que os eventuais efeitos negativos decorrentes de sua utilização, como as possíveis restrições de crédito ao devedor, são compensados por benefícios relevantes, tais como:

“(i) a maior eficiência e economicidade na recuperação dos créditos tributários, (ii) a garantia da livre concorrência, evitando-se que agentes possam extrair vantagens competitivas indevidas da sonegação de tributos, e (iii) o alívio da sobrecarga de processos do Judiciário, em prol da razoável duração do processo.”

Compreendendo a legitimidade e importância do protesto da CDA para concretizar valores constitucionais relevantes como a eficiência e a proporcionalidade, o STF fixou a seguinte tese na referida ADI: “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”

Apesar da reconhecida constitucionalidade desse mecanismo, não se pode ignorar que o seu uso pelo Fisco, além de distorcer a finalidade original do protesto, acentua o desequilíbrio entre Fisco e contribuinte quanto aos meios de defesa de seus direitos. Tal medida pode comprometer a continuidade da atividade empresarial, sobretudo pela imposição de severas restrições ao sujeito passivo, como a inclusão em cadastros de inadimplentes,

dificultando o acesso ao crédito e gerando prejuízos, especialmente nos casos em que a cobrança é indevida. Nessas circunstâncias, sem meios para obter financiamento, o empresário pode ser compelido a encerrar suas atividades, comprometendo a geração de empregos, renda e arrecadação tributária. (Bastos, 2016, p.12 *apud* Oliveira; Oliveira, 2019, p. 11).

Logo, é evidente que há diversas controvérsias em torno da utilização do protesto da CDA como instrumento de cobrança do crédito tributário, especialmente quanto à sua legitimidade. Embora, em tese, não se trate de um meio de cobrança propriamente dito, sua adoção exige cautela por parte do Fisco, considerando os possíveis efeitos nefastos ao devedor empresário ou à sociedade empresária, bem como a existência de uma eventual desigualdade de tratamento entre o cidadão e o Estado.

Ainda assim, não se pode ignorar sua efetividade, uma vez que o protesto representa um mecanismo mais célere e econômico para a satisfação do crédito tributário em comparação à ação de execução fiscal, pois além de reduzir custos, contribui para o desafogamento do Poder Judiciário. Por essa razão, sob o prisma da legalidade estrita (Lei n. 9.492/97), sua utilização é constitucional, especialmente diante do recente incentivo previsto na Resolução n. 547/2024, que será analisado adiante.

Nesse contexto, dadas as críticas quanto à operacionalidade do protesto da CDA, é fundamental que o ente fazendário considere os interesses tanto da coletividade quanto das empresas, evitando a utilização desproporcional do protesto, especialmente nos casos em que sua adoção seja desnecessária ou indevida. Embora a falência também tenha como propósito, na medida do possível, preservar a atividade empresarial, trata-se de uma medida excepcional, cujos efeitos podem ser gravosos ao empresário ou à sociedade empresária. Nesse contexto, o protesto da Certidão de Dívida Ativa apresenta-se como uma alternativa capaz de atender aos interesses do Fisco sem acarretar as consequências severas que um pedido de falência poderia gerar.

2.3.2 Ação de Execução Fiscal

A cobrança judicial do crédito tributário pela Fazenda Pública é realizada por meio do processo de execução fiscal, o qual também abrange a cobrança de créditos não tributários, conforme prevê o art. 2º, §2º da Lei n. 6.830/80. Trata-se de um processo de execução por quantia certa, baseado em título extrajudicial (Machado Segundo, 2025), especificamente a Certidão de Dívida Ativa. Por meio desse processo, o sujeito ativo da relação jurídico-

tributária, qual seja, a Fazenda Pública, busca obter a satisfação compulsória do seu direito já acertado e não adimplido, que é representado pela CDA (Machado Segundo, 2025).

Assim, observa-se, mais uma vez, a importância da Certidão de Dívida Ativa, uma vez que somente munido com tal título executivo extrajudicial o Fisco poderá ajuizar a ação de execução fiscal. Para tanto, a CDA deverá apresentar certeza, liquidez e exigibilidade. Caso esteja suspensa a exigibilidade por uma das razões presentes no art. 151 do CTN, não poderá ser ajuizada a execução fiscal, e, se já proposta, deverá ser suspensa, diante da ausência de um dos requisitos essenciais do título executivo (Paulsen, 2025).

A Lei n. 6.830/80 regula a ação de execução fiscal, sendo aplicável de forma subsidiária o Código de Processo Civil (CPC), especialmente os dispositivos que disciplinam o processo de execução. Nesse tocante, salienta-se que o art. 187, *caput*, do CTN e o art. 29, *caput*, da Lei de Execução Fiscal (Lei n. 6.830/80) estabelecem a não sujeição da cobrança judicial da dívida ativa a concurso de credores ou habilitação em falência.

Isso implica que a Fazenda Pública não precisa se habilitar em uma execução coletiva, como a falência, por exemplo, para cobrar os seus créditos. Desse modo, a execução fiscal em detrimento da Massa Falida terá continuidade no juízo competente, ainda que tenha sido decretada a falência do devedor (Sacramone, 2025).

No âmbito do processo falimentar, embora a Fazenda Pública não esteja obrigatoriamente submetida à verificação de créditos na falência, conforme já mencionado, ainda assim deve respeitar a ordem de pagamento estabelecida entre os credores, em função da liquidação dos ativos. Nesse contexto, revela-se pertinente o posicionamento de Sacramone (2025, p.86):

“Os créditos fiscais, tributários ou não tributários, estão afastados do concurso processual, de forma que não precisarão promover a habilitação do referido crédito e poderão prosseguir com suas execuções individuais, mas não estão excluídos do concurso material. Embora não sujeitos à verificação processual de crédito obrigatória, as pessoas jurídicas de direito público com crédito materializado em dívida ativa sujeitam-se materialmente aos rateios do produto da liquidação dos bens, conforme a ordem legal dos créditos prevista nos arts. 83 e 84 da Lei n. 11.101/2005.”

Nesse sentido, vale mencionar que o art. 5º da Lei n. 6.830/80 estabelece que “a competência para processar e julgar a execução da Dívida Ativa da Fazenda Pública exclui a de qualquer outro juízo, incluindo os de falência, concordata, liquidação, insolvência ou inventário”. No entanto, mesmo que a ação de execução fiscal prossiga de forma independente, afastando a competência do juízo falimentar, isso não significa que o crédito fiscal será satisfeito em detrimento de credores com precedência legal. Isso acontece porque a Fazenda Pública continua sujeita ao concurso material de credores, devendo respeitar a ordem de

pagamento estabelecida pelas classes previstas no art. 83 da Lei n. 11.101/2005 (Sacramone, 2025).

Seguindo essa lógica, é relevante destacar que, embora a execução fiscal possa tramitar de forma autônoma, o juízo da execução fiscal deve se atentar à existência de outros créditos a serem satisfeitos, especialmente aqueles que possuem preferência ao tributário, no contexto falimentar (Paulsen, 2025). Assim, mesmo que a execução fiscal tenha sido ajuizada antes da decretação da falência e já haja penhora efetivada, a alienação dos bens dependerá de prévia autorização do juízo falimentar (Sacramone, 2025).

Além disso, eventual produto da arrematação dos bens do devedor na execução fiscal deverá ser direcionado ao juízo da falência, responsável por garantir a observância da ordem legal de pagamento dos credores e o respeito ao princípio da “*par conditio creditorum*” (Sacramone, 2025), sendo devolvido ao juízo da execução fiscal apenas o montante remanescente imprescindível à quitação da dívida ativa, conforme entendimento consolidado do STJ (REsp 188.148 /RS - 1998/0067254-0).

Considerando que os créditos fazendários integram o quadro geral de credores e estão sujeitos à ordem de classificação no concurso falimentar, a Lei n. 14.112/2020 estabeleceu o incidente de classificação de crédito público, previsto no art. 7º-A da Lei n. 11.101/2005. Esse mecanismo tem por finalidade regulamentar o procedimento de verificação dos créditos públicos no âmbito do concurso de credores (Campinho, 2025)

O incidente é instaurado de ofício para cada Fazenda Pública credora, a qual será intimada por meio eletrônico para, dentro do prazo de 30 (trinta) dias, apresentar ao administrador judicial, se já nomeado e em exercício, ou diretamente em juízo, o detalhamento integral de seus créditos inscritos em dívida ativa. Essa relação deverá ser acompanhada da memória de cálculos, da respectiva classificação e de informações atualizadas quanto à situação de cada crédito (Campinho, 2025).

Tal incidente tem como consequência a suspensão da eventual ação de execução fiscal em andamento, permanecendo essa suspensão até o encerramento do processo falimentar, nos termos do art. 7º-A, §4º, V, da Lei n. 11.101/2005. Ressalta-se, contudo, que tal suspensão não impede o prosseguimento da execução contra eventuais corresponsáveis tributários. Nessa linha, cumpre esclarecer que a paralisação da execução fiscal decorre diretamente da instauração do incidente de classificação do crédito público, e não da sentença que decreta a falência, a qual, por si só, não possui o condão de suspender automaticamente a ação executiva (Campinho, 2025).

Ainda no que concerne ao aspecto falimentar, sob o contexto da Lei n. 14.112/2020, que alterou a Lei de Recuperação de Empresas e Falência, que o ressalta-se que embora a cobrança judicial da dívida ativa da Fazenda Pública não se sujeite ao concurso processual da falência (art. 187 do CTN e art. 29 da LEF), deve-se interpretar que não há, em realidade, nenhum óbice à Fazenda Pública de habilitar seus créditos na falência. Em verdade, esses dispositivos asseguram ao ente público a prerrogativa de escolher entre receber o montante de seu crédito pelo procedimento da execução fiscal ou por meio da habilitação nos autos da falência, conforme estabelece o Informativo n. 719 do STJ, editado em 2021.

Assim, é viável que a Fazenda Pública habilite seus créditos no processo de falência, desde que tais créditos estejam fundamentados nas respectivas Certidões de Dívida Ativa. Ainda que exista execução fiscal em curso, o Superior Tribunal de Justiça (Tema Repetitivo n. 1.092) entende que, em geral, não há impedimentos para tal habilitação, desde que não ocorra solicitação de constrição no juízo executivo (Paulsen, 2025).

Dessa forma, admite-se a habilitação dos créditos fiscais da Fazenda Pública no processo falimentar, sem que isso implique a renúncia à execução fiscal. É possível, portanto, a coexistência entre a habilitação do crédito na falência e a execução fiscal não garantida, desde que a Fazenda Pública abdique de pedir a constrição de bens do devedor que também figure como parte no processo falimentar (Informativo n. 719 do STJ).

No entanto, ao optar pela via falimentar para a satisfação dos créditos objetos de execução fiscal, a ação de execução fiscal é suspensa, conforme é pacificado na jurisprudência (Resp 1.872.153/SP - 2020/0099307-8). Isso ocorre devido à garantia dúplice, a qual veda, no contexto da falência, que o Fisco utilize dois mecanismos processuais para a satisfação de seu crédito, a exemplo da execução fiscal e da habilitação de crédito na falência, podendo incorrer na penalidade de *bis in idem*.

Ressalva-se, contudo, a viabilidade de discussão, no âmbito da execução fiscal, sobre a presença, a exigibilidade e o valor do crédito, bem como de prosseguimento da cobrança contra os corresponsáveis, se houverem na situação concreta (art. 7º-A, § 4º, II, da Lei n. 11.101/2005). Seguindo essa linha de raciocínio, a suspensão da execução prevista no art. 7º-A, § 4º, V, da Lei n. 11.101/2005, afasta a dupla garantia e a sobreposição de formas de satisfação do crédito, possibilitando a habilitação do crédito na falência (Informativo n. 719 do STJ).

Nesse contexto, é importante destacar que a possibilidade de a Fazenda Pública habilitar seu crédito, que segue em discussão em execução fiscal, no processo de falência, não se confunde com a hipótese de legitimidade ativa da Fazenda Pública para o pedido autônomo

de falência. Sob esse viés, é relevante a seguinte jurisprudência traduzida pelo REsp n. 988.468/RS (2007/0224191-9):

“RECURSO ESPECIAL. PROCESSO CIVIL. TRIBUTÁRIO. INSS. JUSTIÇA ESTADUAL. PAGAMENTO ANTECIPADO DE CUSTAS. DISPENSA. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. FALÊNCIA. HABILITAÇÃO. CASO CONCRETO. POSSIBILIDADE. (...) **2. Os arts. 187 e 29 da Lei 6.830/80 não representam um óbice à habilitação de créditos tributários no concurso de credores da falência. Asseguram, na verdade, uma prerrogativa do ente público, que pode optar pelo rito da execução fiscal ou pela habilitação do crédito no concurso de credores da falência.** 3. Escolhendo um rito, ocorre a renúncia da utilização do outro, não se admitindo uma garantia dúplice. Precedente: REsp 185.838/SP, Rel. Min. Franciulli Netto, DJ 12.11.2001. **4. O fato de permitir-se a habilitação do crédito tributário em processo de falência não significa admitir o requerimento de quebra por parte da Fazenda Pública.** (...) 6. Precedente: REsp 967.626/RS, desta relatoria. 7. Recurso especial provido. (grifos nossos).”

Assim, embora a Fazenda Pública possa habilitar os créditos tributários no juízo falimentar, isso não significa que ela possa requerer a falência da empresa, entendimento que é reforçado, inclusive, por outros precedentes do Superior Tribunal de Justiça (REsp n. 1.103.405/MG - 2008/0244823-0 e REsp n. 967.626/RS - 2007/0157562-6).

A ação de execução fiscal e a requisição de habilitação de crédito no juízo falimentar coexistem para buscar o pagamento do crédito tributário. Essa coexistência é essencial para garantir que a Fazenda Pública possa utilizar todas as ferramentas disponíveis para a recuperação dos valores devidos. Assim, mesmo quando a execução fiscal está em curso, a Fazenda pode habilitar seus créditos na falência, desde que não haja o pleito de constrição de bens no processo executivo, para assegurar que o pagamento ocorra da maneira mais eficaz possível (Informativo n. 719 do STJ).

Essa abordagem possibilita a maximização das chances de pagamento do crédito tributário devido, ao assegurar à Fazenda Pública a oportunidade de se habilitar no processo falimentar e, assim, buscar a satisfação de seu crédito, especialmente nos casos em que a execução fiscal não se revela plenamente eficaz.

Nesse contexto, a habilitação dos créditos tributários no processo de falência é uma medida voltada para garantir que a Fazenda Pública tenha seus direitos preservados e que participe do rateio dos ativos do devedor, respeitando a ordem de preferência dos créditos. No entanto, o poder de requerer a falência do devedor é distinto e mais restritivo, como será esclarecido adiante.

Esse debate ganha relevância diante da busca do Fisco por alternativas à execução fiscal, cuja eficácia é constantemente questionada. A cobrança de créditos tributários por meio da ação de execução fiscal impõe a necessidade de compatibilização com princípios como a

eficiência, a razoabilidade e a proporcionalidade, de modo a evitar excessos e assegurar a adequada satisfação do crédito fiscal.

Todavia, a execução fiscal tem se revelado um instrumento ineficaz para a cobrança do crédito tributário. Historicamente, esse tipo de ação é apontado como uma das principais causas da morosidade no Poder Judiciário. De acordo com dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), publicados na edição de 2024 da revista *Justiça em Números*, as execuções fiscais representam cerca de 31% do total de processos pendentes no Judiciário brasileiro, sendo 86% sob responsabilidade da Justiça Estadual e 14% da Justiça Federal. Ademais, o tempo médio de tramitação de uma execução fiscal é de 7 anos e 9 meses, três vezes superior à média dos demais processos baixados, o que evidencia o alto custo e a morosidade dessa via de cobrança (Justiça em números, 2024).

Sob esse prisma, considerando o contexto introduzido pela Lei n. 14.112/2020 no processo falimentar, o CNJ editou a Resolução n. 547/2024, com o objetivo de instituir medidas voltadas ao tratamento adequado das execuções fiscais pendentes. A iniciativa está em consonância com o Tema de Repercussão Geral n. 1.184 publicado pelo Supremo Tribunal Federal, e busca conferir maior racionalidade e eficiência à tramitação desses processos. Entre as medidas previstas, destaca-se a extinção das execuções fiscais com valor menor que R\$ 10.000,00 (dez mil reais), desde que não haja bens penhorados e o processo esteja sem movimentação útil há mais de um ano. Além disso, o CNJ firmou acordos com estados e municípios visando à adoção de estratégias conjuntas para reduzir o congestionamento dessas ações.

Outro ponto relevante da referida resolução é a exigência de que o ajuizamento da execução fiscal seja precedido por tentativa de conciliação, adoção de soluções administrativas, ou protesto da Certidão de Dívida Ativa, salvo nos casos em que tais medidas se mostrem inadequadas ou ineficientes. Ou seja, antes de propor a ação de execução fiscal, o ente público deverá buscar meios alternativos para a satisfação de seu crédito, como o protesto extrajudicial ou a negociação direta com o devedor. Apenas diante da comprovação de que essas alternativas são inviáveis, como em casos de créditos de valor elevado ou de contribuintes inativos, é que a execução fiscal poderá ser proposta diretamente (Tema de Repercussão Geral n. 1.184).

Dessa forma, observa-se que a constatação da ineficiência da execução fiscal impulsionou a adoção de medidas voltadas à promoção de maior eficiência ao processo e à institucionalização de meios alternativos de cobrança do crédito tributário, com o objetivo de desafogar o sistema e evitar a sobrecarga do Poder Judiciário. Nesse contexto, torna-se

questionável até que ponto existe o real interesse de agir da Fazenda Pública acerca da sua legitimidade para pleitear a falência de forma autônoma.

Sob esse viés, destaca-se que o conceito de “interesse de agir”, pode ser traduzido pela adequação da via processual escolhida com a necessidade que a parte possui de utilizá-la para “sanar o prejuízo já ocorrido ou para afastar o perigo ameaça de lesão” (Theodoro Júnior, 2025, p.22). No presente contexto, a discussão acerca do possível interesse da Fazenda Pública em requerer a falência é objeto de extensos debates doutrinários e jurisprudenciais, os quais serão expostos no capítulo seguinte.

3 ASPECTOS GERAIS SOBRE A FALÊNCIA E SUA LEGITIMIDADE

Após a exposição de alguns conceitos técnicos iniciais do Direito Tributário e a explicação acerca da sua relação com o processo falimentar, passa-se à análise de aspectos próprios da falência, como seu conceito, seus pressupostos, suas finalidades e sua legitimidade.

É essencial compreender que a controvérsia acerca da interpretação literal da expressão “qualquer credor”, constante no art. 97, IV, da Lei n. 11.101/2005, é um dos fatores que alimenta a discussão sobre a legitimidade da Fazenda Pública para requerer, de forma autônoma, a falência do devedor. Considerando a relevância do assunto, a busca por uma resposta exige uma interpretação sistemática desse dispositivo, de modo a harmonizá-lo com os objetivos da falência presentes na Lei n. 11.101/2005. Além disso, torna-se imprescindível a apresentação das teses favoráveis e contrárias à legitimidade ativa do Fisco para pedir a falência, a fim a esclarecer os aspectos relevantes que envolvem o presente tema.

3.1 Conceito de falência e seus pressupostos

No Brasil, a falência é regulada pela Lei n. 11.101/2005 (Lei de Recuperação de Empresas e Falência). Trata-se de um instituto que admite diversas definições, tendo sua origem no termo *fallere*, que significa faltar ou enganar, remetendo à ideia de descumprimento do compromisso assumido (Carvalho de Mendonça, 1964, p.7 *apud* Tomazette, 2025, p. 299). Atualmente, destacam-se numerosas concepções da falência, considerando o aspecto econômico, processual, administrativo, dentre outros.

Para os fins deste trabalho, adota-se a definição processual descrita por Sacramone (2025, p. 276), o qual destaca que a falência é “um processo de execução concursal do patrimônio do devedor empresário, aplicável a determinadas hipóteses indicativas de sua insolvência, e mediante o qual se promove a arrecadação e a liquidação dos bens do falido para o pagamento dos credores.”

Como um processo de execução coletiva, a falência possui um caráter universal, de modo que compreende a satisfação do interesse da totalidade de credores, abrangendo todos os bens disponíveis do devedor (Tomazette, 2025). Nessa perspectiva, evidencia-se o interesse público no instituto falimentar, que não se limita à busca pela satisfação individual de um credor, mas visa a proteção da economia como um todo frente à insolvência, a qual compromete o crédito e, por consequência, a atividade econômica, fundamental para o bem-estar social do país (Tomazette, 2025).

Usualmente, a doutrina aponta três pressupostos para a decretação da falência, haja vista se tratar de um instrumento excepcional que exige a presença de requisitos mínimos a serem observados. Sob esse viés, para ser instaurada deve-se observar situações específicas em resposta à crise econômico-financeira do empresário ou da empresa. (Tomazette, 2025). Nesse sentido, o primeiro pressuposto é chamado de material subjetivo, pois se refere à qualidade de empresário ou sociedade empresária do devedor; o segundo pressuposto é denominado material objetivo, haja vista se referir ao estado de insolvência do devedor; o último pressuposto é chamado de formal e se consubstancia na sentença que decreta a falência (Ramos, 2020).

Sob essa perspectiva, o primeiro pressuposto diz respeito à legitimidade passiva no âmbito da falência (Tomazette, 2025). A Lei n. 11.101/2005 dispõe especificamente que o empresário e a sociedade empresária, qualificados na condição de devedor, estão sujeitos à falência (art. 1º da Lei n. 11.101/2005). Em verdade, o conceito de empresário é detalhado no art. 966 do Código Civil, o qual define empresário como aquele que desempenha de forma profissional atividade econômica, isto é, quem exerce atividade com finalidade lucrativa, organizada de modo a articular os fatores de produção, produzindo ou fazendo circular bens ou serviços (Ramos, 2020).

Nessa perspectiva, a empresa é compreendida como a atividade econômica organizada, orientada à produção ou à circulação de bens ou serviços. Importa destacar que o conceito de empresa não se confunde com o de sociedade empresária, esta última sendo uma pessoa jurídica cujo objeto social consiste no exercício de atividade empresarial (Ramos, 2020). Sob esse prisma, o *caput* do art. 982 do Código Civil define a sociedade empresária como aquela que, salvo exceções legais, “tem por objeto o exercício de atividade própria de empresário sujeito a registro (art. 967); e, simples, as demais.” O parágrafo único do referido artigo, por sua vez, estabelece que se considera empresária “a sociedade por ações; e, simples, a cooperativa”.

Ressalta-se que, conforme dispõe o parágrafo único do art. 966 do Código Civil, se exclui do conceito de empresário aquele que desempenha profissão intelectual, de natureza científica, literária ou artística, mesmo que eventualmente haja concurso de auxiliares ou colaboradores, exceto se o exercício da profissão componha elemento de empresa. Sob esse viés, também se equipara ao empresário o produtor rural, cadastrado no Registro Público de Empresas Mercantis. Nesse contexto, a inscrição é fundamental para a caracterização do produtor rural como empresário (arts. 971 e 984 do Código Civil), sob pena de ele exercer atividade meramente civil (Sacramone, 2025).

No que concerne à legitimidade passiva na falência, destaca-se que nem todo exercente de atividade empresarial é sujeito à falência, haja vista que a lei estabelece circunstâncias de exclusão total ou parcial do regime falimentar. Como destaca Coelho (2021), há exclusão total ou absoluta quando a sociedade empresarial não puder falir, de modo algum. Esse é o caso das empresas públicas, sociedades de economia mista e câmaras de compensação.

Por sua vez, há exclusão parcial ou relativa quando a sociedade empresarial não puder falir somente em certas situações, como acontece com as seguradoras, operadoras de planos privados de assistência à saúde e instituições financeiras (Coelho, 2021). Assim, nota-se que a legitimidade passiva no instituto da falência é específica e restrita, tendo em vista que a própria Lei n. 11.101/2005 descreve expressamente aqueles que não se sujeitam a esse instituto. Essas exclusões são explicadas pela relevância estratégica de algumas atividades econômicas (Tomazette, 2025), assegurando uma maior precisão legal.

Como instituto típico do regime jurídico empresarial, a falência é aplicável somente aos devedores empresários. Sob essa perspectiva, é necessário diferenciar a falência da execução concursal no âmbito da insolvência civil. A falência constitui um processo de execução coletiva voltado à arrecadação e liquidação do patrimônio do devedor empresário, nas hipóteses legais de impontualidade que apontam a insolvência jurídica, visando ao pagamento ordenado dos credores (Sacramone, 2025).

Em contrapartida, a insolvência civil, regulada pelo Código de Processo Civil, refere-se à execução coletiva de bens de devedores que não possuem natureza empresarial, ou que, embora empresários, estejam excluídos do regime falimentar pela Lei n. 11.101/2005 (Sacramone, 2025). Assim, o devedor civil não se submete à falência, estando sujeito, em vez disso, ao concurso de credores regido pelas normas processuais civis aplicáveis à insolvência.

O segundo pressuposto da falência é o pressuposto material objetivo, que se refere à insolvência do devedor. Esta é compreendida como uma situação fática que evidencia a impossibilidade de superação da crise empresarial, revelando sua irreversibilidade (Ambrosini; Cavalli; Jorio, 2009, v. XI, t. 2, p. 125 *apud* Tomazette, 2025, p. 322). Para a decretação da falência, exige-se, portanto, a demonstração da impontualidade injustificada que gera presunção relativa (*juris tantum*) para a chamada insolvência jurídica, que se configura a partir do enquadramento da situação concreta em uma das hipóteses legalmente previstas, não se tratando de situações meramente econômicas. Assim, para fins falimentares, não é necessário apenas que o passivo do devedor exceda seu ativo, mas sim que estejam presentes as circunstâncias tipificadas como impontualidade injustificada e causas legais de insolvência (Tomazette, 2025).

O art. 94 da Lei n. 11.101/2005 estabelece as situações que fazem presunção relativa (*juris tantum*) da insolvência do devedor, as quais são: a impontualidade injustificada, a execução frustrada e os atos de falência. A impontualidade que não é justificada é caracterizada pela inadimplência do devedor que deixa de pagar, sem relevante razão de direito, no vencimento, obrigação líquida disposta em título ou títulos executivos protestados cuja soma supere o montante de quarenta salários-mínimos na data da requisição de falência (art. 94, I).

Por sua vez, a execução frustrada verifica-se quando, no curso de uma ação executiva, o devedor não paga, não efetua depósito nem indica bens à penhora de forma tempestiva (art. 94, II), situação que gera a presunção de sua incapacidade de adimplir com suas obrigações, conforme observa Tomazette (2025).

Outra hipótese que demonstra a insolvência jurídica refere-se à prática dos chamados atos de falência, elencados de forma taxativa no inciso III do art. 94 da Lei n. 11.101/2005. Tais atos constituem condutas que evidenciam, por meio de sinais exteriores, a incapacidade do devedor de honrar regularmente suas obrigações. Nesse contexto, revelam-se incompatíveis com o exercício seguro, contínuo e responsável da atividade empresarial, indicando, portanto, a situação de insolvência. Ressalte-se, contudo, que a presunção de insolvência pode ser afastada quando o ato em questão for praticado no contexto de um plano de recuperação judicial (Tomazette, 2025).

O terceiro pressuposto necessário para a decretação da falência consiste no pressuposto material formal que envolve a decretação de falência mediante sentença (Ramos, 2020), cuja natureza permanece controversa para a doutrina. Parte dos autores entende que a natureza da sentença que decreta a falência é declaratória, pois ela apenas reconhece uma situação de fato preexistente, qual seja, a insolvência do devedor (Sacramone, 2025). No entanto, na doutrina predomina a compreensão de que a sentença possui natureza constitutiva, pois altera o estado jurídico do devedor, instaurando o regime jurídico falimentar, transformando, então, a relação entre o credor e o devedor (Coelho, 2021).

Para finalizar essa discussão inicial sobre os pressupostos da falência, é importante ressaltar que esses aspectos reforçam a ideia de que a falência é excepcional, e como tal sua decretação requerer a obediência a uma série de pressupostos. Entender isso é fundamental, pois auxilia o entendimento sobre a importância da previsão legal acerca daqueles que podem requerer a falência, isto é, aqueles que possuem a legitimidade ativa para requerê-la.

3.2 Legitimidade ativa na falência

Para analisar a possibilidade de a Fazenda Pública requerer a falência, é essencial compreender previamente quem possui legitimidade ativa nesse contexto. Em breve síntese, os legitimados para o ajuizamento do pedido de falência estão listados no art. 97 da Lei n. 11.101/2005, que inclui: o devedor; o cônjuge remanescente, herdeiro ou o inventariante; o cotista ou acionista, consoante com previsão legal ou de ato constitutivo da sociedade; e, qualquer credor.

Nesse sentido, nota-se um ponto interessante a ser observado em relação à legitimidade ativa no pedido de falência. Enquanto na legitimidade passiva o sujeito precisa ser necessariamente um empresário ou sociedade empresária, na legitimidade ativa isso não é um requisito, podendo ser empresário ou não (Ramos, 2020). Embora o pedido de falência possa ser feito por alguém que não necessariamente seja empresário, a legitimidade ativa é ainda mais restritiva, sendo reservada apenas àquelas pessoas autorizadas pela legislação (Tomazette, 2025).

Para atender aos fins deste trabalho, é necessário analisar com atenção o que segue disposto no inciso IV do art. 97 da Lei n. 11.101/2005, considerando, sobretudo, a polêmica em torno da expressão "qualquer credor" adotada no referido dispositivo. A controvérsia gerada por essa expressão decorre da criação de uma lacuna pelo legislador que permite diferentes interpretações devido à sua amplitude.

A interpretação literal desse dispositivo estimula a discussão sobre a possibilidade de qualquer tipo de credor, sem distinção alguma, inclusive a Fazenda Pública, requerer a falência do empresário ou sociedade empresária, uma vez que a legitimidade ativa para pleitear a falência aparentemente não é negada a ninguém pela lei, pelo contrário, não há qualquer restrição legal nesse sentido (Brigido; Mendes, 2012).

Sob essa ótica, cabe destacar que a Lei n. 14.112/2020 trouxe modificações significativas à Lei de Recuperação de Empresas e Falência, introduzindo a possibilidade de a Fazenda Pública requerer a falência do devedor no contexto da convolação da recuperação judicial em falência (Covêllo, 2022).

Nesse cenário, o ente fazendário é dotado de autonomia para pedir a falência do devedor empresário quando há a convolação da recuperação judicial em falência em duas circunstâncias específicas: em razão do não cumprimento dos parcelamentos fazendários ou da transação prevista no art. 10-C da Lei n. 10.522/2002, concedidos durante o procedimento de recuperação judicial, ou ao constatar eventual esvaziamento patrimonial do devedor, conforme dispõe o art. 73, incisos V e VI da Lei n. 11.101/2005.

A redação do art. 10-A da Lei n. 10.522/2002 esclarece em seu parágrafo 4º-A, inciso IV, a facultatividade do Fisco em requerer a convolação da recuperação judicial em falência, como consequência da exclusão do sujeito passivo do parcelamento do crédito tributário. No que concerne ao esvaziamento patrimonial, conforme estabelece Sacramone (2025), é imprescindível a verificação do caso concreto, com o objetivo de conferir se houve aumento do risco de inadimplemento relativo à satisfação de credores não sujeitos à recuperação judicial em virtude da liquidação dos bens do devedor, sem a devida garantia de pagamento, ou da ausência de bens, direitos ou previsão de fluxo de caixa futuro necessários para assegurar a continuidade da atividade empresarial e o cumprimento das obrigações excluídas da recuperação.

Nesse tocante, verifica-se que as alterações decorrentes da Lei n. 14.112/2020 ampliaram significativamente a atuação da Fazenda Pública no âmbito da recuperação judicial, especialmente ao lhe conferir legitimidade para requerer a convolação da recuperação em falência, nos termos expressos da legislação. Todavia, a referida lei não trouxe qualquer inovação normativa que estendesse essa legitimidade à hipótese de formulação de pedido autônomo de falência por parte do Fisco.

Assim, excetuada a situação específica em que a Fazenda Pública atua no contexto de um processo de recuperação judicial, inexistente previsão legal que ampare sua legitimidade ativa para o ajuizamento autônomo de pedido falimentar. Nessa perspectiva, a interpretação literal e isolada do art. 97, inciso IV, da Lei n. 11.101/2005 revela-se insuficiente e inadequada para resolver, de modo satisfatório, a controvérsia acerca da possibilidade de se admitir tal prerrogativa ao ente fazendário.

Seguindo essa linha de raciocínio, importa mencionar a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Paraná (2020), a qual no julgamento da Apelação Cível n. 0000514-64.2019.8.16.0163, esclareceu a interpretação da expressão “qualquer credor”, contida no art. 97, IV, da Lei n. 11.101/2005. Conforme o acórdão, ao utilizar tal expressão, o legislador optou por não especificar os legitimados, mas isso não implica, por si só, autorização expressa para que a Fazenda Pública proponha ação falimentar. Assim, enquanto não houver previsão legal clara nesse sentido, não se pode reconhecer a legitimidade ativa do Fisco para requerer a falência do devedor.

Para afastar qualquer dúvida quanto à possibilidade de a Fazenda Pública requerer a falência com base na interpretação do art. 97, inciso IV, da Lei n. 11.101/2005, torna-se essencial a adoção do método interpretativo sistemático. Tal abordagem permite compreender o real alcance da norma diante da ausência de uma especificação legal expressa. A interpretação

sistemática, nesse contexto, exige que o dispositivo seja analisado em consonância com os objetivos da falência, bem como com os princípios que orientam a falência no ordenamento jurídico brasileiro.

Isso se justifica na medida em que a norma jurídica não deve ser interpretada de forma isolada, mas em harmonia com o conjunto do sistema normativo, exigindo-se coerência e compatibilidade lógica (Coelho, 2015). Assim, é indispensável considerar a finalidade do instituto da falência, assunto que será abordado no próximo tópico, bem como os princípios que o orientam no ordenamento jurídico, os quais serão examinados em capítulo posterior, a fim de verificar se a interpretação que admite a legitimidade ativa da Fazenda Pública é compatível com tais fundamentos.

3.3 As finalidades da falência

A Lei n. 11.101/2005 trouxe uma nova perspectiva quanto à falência, a qual já foi vista, historicamente, como um instrumento utilizado com viés punitivo (centrado na figura do devedor, inclusive seu próprio corpo), passando posteriormente a ser compreendida como mecanismo meramente liquidatório, em uma espécie de período focado no patrimônio, visando resolver as obrigações perante os credores. Em seguida, a quebra evoluiu com a adoção de medidas preventivas e suspensivas, como ocorria na concordata, voltadas à preservação da atividade empresarial e à proteção de interesses próprios do devedor (Scalzilli; Spinelli; Tellechea, 2023)

Hoje, a Lei n. 11.101/2005 introduziu um novo viés à concepção sobre a falência, considerando a forte influência que sofreu do princípio da preservação da empresa, o qual se coaduna com os valores acolhidos pela Constituição Federal como a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa como princípios jurídicos fundamentais (Ramos, 2020). Essa alteração normativa reflete a consolidação de um novo paradigma econômico e social, que reconhece o papel central da atividade empresarial na atualidade, conforme destaca Scalzilli, Spinelli e Tellechea (2023, p.138)

“(…) Por fim, atinge um período de valorização da preservação da empresa, em decorrência do reconhecimento dos interesses que em torno dela gravitam (trabalhadores, comunidade, fornecedores, entre outros). Mígrou, assim, de um sistema que visava, inicialmente, à proteção individual do credor ou do devedor, para uma proteção funcional da economia e da coletividade devido ao reconhecimento de diversos interesses na manutenção da empresa”.

Tal entendimento valoriza a continuidade da empresa como fator essencial para o desenvolvimento socioeconômico, conforme evidenciado no julgamento da ADI 3.934 pelo Supremo Tribunal Federal (2009), ocasião em que a Corte reconheceu que a Lei n. 11.101/2005 tem como finalidade central valorizar a função social da empresa e assegurar, na medida do possível, a manutenção de empregos. Desse modo, o princípio da preservação da empresa orienta o instituto da recuperação judicial e incide sobre o regime falimentar (Gardino, 2012).

Reitera-se que a preservação da empresa, enquanto princípio fundamental da Lei n. 11.101/2005, especialmente no que se refere aos interesses que a circundam, não implica a manutenção indiscriminada de empresas inviáveis. Ao contrário, a norma estabelece que, nesses casos, a liquidação deve ocorrer de forma célere e eficiente, com o objetivo de preservar, sempre que possível, a unidade produtiva ou viabilizar a alienação do negócio, permitindo que terceiros possam dar continuidade à atividade empresarial (Gardino, 2012).

Sob esse viés, é imperiosa a análise dos objetivos da falência a fim de verificar, então, se há compatibilidade com a possibilidade de a Fazenda Pública requerer a falência. A disposição do art. 75 da Lei n. 11.101/2005 enfatiza que a falência, ao afastar o devedor de suas atividades, objetiva:

- “I - preservar e a otimizar a utilização produtiva dos bens, dos ativos e dos recursos produtivos, inclusive os intangíveis, da empresa;
- II - permitir a liquidação célere das empresas inviáveis, com vistas à realocação eficiente de recursos na economia;
- III - fomentar o empreendedorismo, inclusive por meio da viabilização do retorno célere do empreendedor falido à atividade econômica.”

Conforme destaca Sacramone (2025), a interpretação do inciso I revela que a preservação dos fatores de produção do devedor, materiais e imateriais, é fundamental para garantir a continuidade da empresa como atividade produtiva, ainda que o devedor seja afastado da administração de seu patrimônio. Percebe-se, assim, a nítida influência do princípio da preservação da empresa no referido diploma legal, uma vez que, embora haja a descontinuidade da atividade empresarial pelo devedor, busca-se garantir a conservação dos ativos e a otimização de seu uso produtivo para fins de liquidação (Sacramone, 2025, p. 406):

“Com o afastamento do devedor, procura-se assegurar a conservação dos bens e otimizar sua utilização produtiva para sua liquidação. A alienação em conjunto da maior quantidade dos bens produtivos, por outro lado, permitirá que o adquirente continue a desenvolver a atividade por meio do estabelecimento empresarial adquirido, a partir de então com maior eficiência, o que asseguraria a preservação da atividade empresarial e garantiria sua função social.”

Nesse tocante, observa-se que o sujeito, seja o empresário individual, ou a sociedade empresária, não é propriamente o foco de regulação da Lei n. 11.101/2005, mas sim

os fatores de produção organizados de forma funcional para a realização da atividade econômica. A preocupação central da norma reside na preservação da atividade empresarial, independentemente da pessoa de seu titular. Dessa forma, evidencia-se uma clara distinção entre a figura do empresário e da empresa, uma vez que o afastamento do primeiro não implica, necessariamente, a extinção da atividade econômica anteriormente exercida (Scalzilli; Spinelli; Tellechea, 2023).

Sob esse viés, a Lei de Recuperação de Empresas e Falência incorporou diversos mecanismos voltados à transferência da titularidade ou da exploração dos estabelecimentos empresariais do devedor. Quando tal transferência não se mostra viável, a lei confere preferência à alienação de conjuntos de bens capazes de assegurar sua continuidade produtiva (Scalzilli; Spinelli; Tellechea, 2023).

Seguindo essa linha de raciocínio, a busca por um processo falimentar eficiente envolve a relevante atuação do administrador judicial, sobretudo, quanto à função liquidatória, que envolve, entre outras atribuições, a busca, apreensão, administração e alienação dos bens do devedor, bem como a destinação dos valores arrecadados ao pagamento dos credores (Tomazette, 2025).

Excepcionalmente, contudo, nos casos em que a interrupção das atividades possa resultar no crescimento do passivo ou na depreciação do valor de ativos, o juízo universal da falência poderá permitir que haja a continuidade provisória da atividade empresarial do falido. Tal medida, qualificada como temporária, será mantida apenas até o momento em que os ativos tenham a possibilidade de serem liquidados, o que reforça o caráter excepcional da continuidade e a regra geral de interrupção das atividades (Sacramone, 2025).

Ademais, destaca-se que a liquidação célere das empresas inviáveis, conforme dispõe o inciso II do art. 75 da Lei n. 11.101/2005, visa garantir uma alocação marcada por mais eficiência dos “recursos escassos por quem as adquirir, o que assegurará sua melhor utilização e maior aproveitamento” (Sacramone, 2025, p. 406).

Nesse cenário, a celeridade processual é um importante princípio que orienta o processo falimentar (art. 75, §1º, da Lei n. 11.101/2005), haja vista que a maximização do valor dos bens para que os credores possam ser satisfeitos, por meio de sua utilização produtiva na liquidação, depende diretamente da celeridade (Ramos, 2020). Sob essa perspectiva, Ramos (2020) enfatiza que o fator tempo é determinante, pois a morosidade pode provocar a depreciação e deterioração dos ativos do devedor, comprometendo a efetiva satisfação dos credores.

Com o objetivo de superar a concepção da falência como mera sanção e prestigiar o empreendedorismo, o ordenamento jurídico brasileiro incorporou a figura do *fresh start*, de inspiração norte-americana, prevista no art. 75, inciso III, da Lei n. 11.101/2005, que prevê o retorno célere do empreendedor falido à atividade econômica (Tomazette, 2025). Nessa perspectiva, reconhece-se que o risco de não sucesso é próprio da atividade empresarial, uma vez que o exercício profissional do empresário envolve a assunção de riscos típicos do mercado (Sacramone, 2025).

Assim, a falência não deve ser compreendida exclusivamente como um mecanismo de liquidação de ativos para pagamento de credores, mas também como um instrumento de reabilitação econômica, que possibilita ao empresário retomar suas atividades com maior celeridade. Essa abordagem estimula a dedicação ao empreendedorismo, mesmo após uma ausência de sucesso anterior, promovendo o desenvolvimento da atividade empresarial em benefício do interesse coletivo e do progresso econômico nacional (Sacramone, 2025).

Dessa forma, torna-se evidente que a falência deixou de ser compreendida como um mero sinônimo de encerramento da atividade empresarial, passando a ser concebida como um instrumento voltado não apenas à proteção do crédito, mas também à preservação da atividade produtiva e à promoção do interesse social. Nesse sentido, é pertinente o entendimento de Tomazette (2025, p. 303):

“(…) Não se pode mais vislumbrar apenas a satisfação dos credores como objetivo da falência. Há, portanto, um objetivo mais específico na falência, no sentido da maximização do valor dos recursos produtivos do devedor. Essa maximização atenderá aos interesses dos credores, na medida em que permitirá a obtenção de mais recursos e, conseqüentemente, o pagamento de mais credores. De outro lado, essa maximização poderá permitir a continuação da atividade com outro sujeito, numa realocação eficiente de recursos. Não se busca apenas a eliminação de empresas arruinadas, mas sim a otimização dos recursos produtivos com a possível continuação da atividade com outros sujeitos. Atenta-se ao valor e à função social da empresa, bem como ao papel do crédito na economia moderna (...)”.

Sob essa perspectiva, diante dos argumentos anteriormente mencionados, torna-se claro que o princípio da preservação da empresa serviu como diretriz fundamental para a elaboração da Lei de Recuperação de Empresas e Falência (LREF). Tal orientação almeja a materialização da função social da empresa perante a coletividade, conferindo efetividade ao parágrafo único do artigo 170, junto ao artigo 1º, inciso IV, da Constituição Federal, que consagram o princípio do livre exercício da atividade econômica (Messias; Tomé; Loro, 2022).

Partindo-se dessa premissa, é imperiosa a avaliação da compatibilidade das finalidades da falência com a legitimidade ativa da Fazenda Pública em requerer a falência, a

fim de sanar eventual lacuna prevista no art. 97, inciso IV, da Lei 11.101/2005, por meio de uma interpretação sistemática. Nesse contexto, é fundamental adotar a premissa de que a ordem jurídica se estrutura a partir de um conjunto de normas interligadas, orientadas por princípios e valores fundamentais, os quais devem coexistir de maneira equilibrada, ainda que diante de situações de conflito (Messias; Tomé; Loro, 2022).

Ao se compreender que o instituto da falência visa, entre outros objetivos, à preservação da empresa e ao estímulo ao empreendedorismo, buscando assegurar, inclusive, o retorno célere do devedor ao mercado, torna-se inadequada a interpretação literal e isolada do inciso IV do art. 97 da Lei n. 11.101/2005, a qual exige um exame atento da intenção do Fisco em requerer a falência.

Nesse sentido, é inegável que o Estado possui interesse em promover a arrecadação tributária de maneira eficiente, célere e segura, uma vez que é por meio dessa receita que se viabiliza financeiramente o cumprimento de suas funções constitucionais. Todavia, esse interesse arrecadatório não pode justificar a adoção de medidas que desconsiderem os direitos subjetivos dos contribuintes (Carrazza, 2011).

Como abordado anteriormente, a Fazenda Pública promove a cobrança de créditos fiscais por meio das ações de execução fiscal, cuja eficácia é frequentemente questionada, e do protesto das Certidões da Dívida Ativa (CDA), mecanismo que, embora não tenha como natureza intrínseca de cobrança, revela-se eficaz na arrecadação dos valores devidos. Tais instrumentos, ainda que alvo de críticas pontuais quanto à sua operacionalidade, são legalmente previstos, amplamente utilizados pela Fazenda Pública e não configuram hipóteses de inconstitucionalidade.

Nesse sentido, ressalta-se que a falência não pode ser empregada como substituta de tais instrumentos, especialmente no que se refere ao contexto da Fazenda Pública, que dispõe de mecanismos próprios para a satisfação do crédito tributário, o que evidencia uma deturpação coercitiva do instituto. A utilização da falência como mero instrumento de cobrança revela-se incompatível com as suas finalidades, por se tratar não apenas de medida de caráter excepcional, mas também de mecanismo que possui amplo impacto social, devendo observar, entre outros, os princípios da preservação da empresa e de sua função social.

Assim, a legitimidade ativa da Fazenda Pública fora das hipóteses legalmente previstas, como no caso excepcional em que é permitido o requerimento de falência no contexto da convolação da recuperação judicial, configura clara afronta ao ordenamento jurídico, sobretudo quando essa possibilidade é confrontada com o caráter eminentemente arrecadatório da atuação fiscal em tal pedido. Essa problemática será aprofundada em capítulo posterior.

Diante disso, mesmo à luz dos objetivos consagrados no art. 75 da Lei n. 11.101/2005, resta evidente a incompatibilidade do requerimento autônomo de falência por parte da Fazenda Pública com a estrutura normativa da legislação falimentar, a qual se funda na preservação da empresa, na manutenção da sua função social e no estímulo ao empreendedorismo. Admitir tal hipótese importaria em ampliar indevidamente a abrangência do art. 97, inciso IV, desconsiderando a finalidade teleológica da norma e os valores constitucionais que a informam.

Entretanto, cumpre salientar que a solução da controvérsia acerca da possibilidade de a Fazenda Pública formular pedido de falência de modo autônomo não se exaure na mera análise da conformidade do art. 97, inciso IV, da Lei n. 11.101/2005 com os objetivos do instituto falimentar. Para que se alcance uma compreensão mais adequada da matéria, impõe-se uma abordagem detalhada sobre essa controvérsia, analisando os argumentos que fundamentam a tese de legitimidade e de ilegitimidade da Fazenda Pública para requerer a falência, apresentando as divergências presentes na doutrina e na jurisprudência.

3.4 A (i)legitimidade ativa da Fazenda Pública em requerer a falência do devedor empresário ou sociedade empresária: uma discussão doutrinária e jurisprudencial

Não existe consenso na doutrina, tampouco na jurisprudência, no que concerne à legitimidade ativa da Fazenda Pública em requerer a falência de forma autônoma. Durante um longo período, prevaleceu a orientação clássica de que tal legitimidade não lhe era atribuída, tendo em vista sua posição institucional privilegiada e os instrumentos específicos disponíveis para a cobrança de seus créditos.

Contudo, nas últimas décadas, esse entendimento tem sido progressivamente enfraquecido, sobretudo diante de novas interpretações jurisprudenciais e alterações legislativas que possibilitaram a ampliação do papel da Fazenda Pública no processo falimentar. Esse cenário abriu margem para o surgimento de um movimento que sustenta a possibilidade de reconhecimento da legitimidade ativa da Fazenda Pública no requerimento autônomo da falência, o que tem gerado intensos debates.

3.4.1 Do entendimento que defende a legitimidade ativa da Fazenda Pública em requerer a falência

A discussão acerca da legitimidade ativa da Fazenda Pública para requerer a falência de seus devedores não é recente no cenário jurídico brasileiro. Tal debate remonta à vigência do Decreto-Lei n. 7.661/1945, período em que já se questionava o possível interesse do poder público em postular a quebra de seus devedores, com base na interpretação do artigo 9º da referida legislação (Barbosa; Vale, 2022). Ainda nesse período, já existiam decisões jurisprudenciais, apesar de minoritárias, a favor da legitimidade ativa da Fazenda Pública para pedir a falência, por exemplo a proferida em sede de Recurso Especial (REsp n. 10.660-0/MG - 91.0008532-4) em 1995 e de Apelação Cível (AC 66063 SC 1998.016606-3) em 2002.

Com a promulgação da Lei n. 11.101/2005, o legislador optou por introduzir a expressão "qualquer credor" no rol dos legitimados para requerer a falência, conforme disposto no inciso IV do artigo 97, sem, contudo, promover qualquer especificação ou restrição quanto à identidade desse credor.

Segundo a tese que defende a legitimidade ativa da Fazenda Pública para pedir a falência, essa lacuna na Lei n. 11.101/2005 seria proposital, de modo que o legislador não promoveu nenhuma distinção entre o credor comum e o credor fazendário, permitindo, por conseguinte, a utilização da via falimentar pela Fazenda Pública, desde que satisfeitos os pressupostos legais (Comparato, 1972, p. 52 *apud* Barbosa; Vale, 2022, p. 143-144). Opinião semelhante era a de J. Netto Armando, o qual defendia a legitimidade ativa da Fazenda Pública em requerer a falência (Requião, 1998).

Assim, sustenta-se que como o legislador não vedou expressamente a possibilidade de o ente fazendário requerer a falência, nem especificou quais credores estariam aptos a requerê-la, a fim de delimitar a expressão “qualquer credor” presente no rol de legitimados ativos, então, todos os tipos de credores estariam aptos, inclusive a Fazenda Pública (Brigido; Mendes, 2012).

Nesse sentido, no que concerne à interpretação do art. 187 do CTN, e por consequência sua cópia literal, qual seja o art. 29 da LEF, juristas como Fazzio Júnior (2016) e Comparato (1995, p. 32, *apud* Gondim, 2023, p.37) destacam que tal norma não instituiu uma limitação à Fazenda Pública, mas sim uma prerrogativa. Sob esse viés, seria assegurado ao ente fazendário a escolha discricionária pela via processual na qual seria discutido seu crédito, haja vista que a disposição do art. 187 do CTN não confere uma imposição, mas uma ampliação de

opções de instrumentos judiciais disponíveis ao Fisco, não havendo, em si, nenhum impedimento para que a Fazenda possa requerer a falência.

Ademais, reitera-se que a Fazenda Pública integra o concurso material de credores, de modo que o crédito tributário (art. 83, III, da Lei n. 11.101/2005) está incluído no rol que elenca a ordem de classificação dos créditos a serem satisfeitos no processo falimentar. Sob esse viés, é pertinente a alteração introduzida pela Lei n. 14.112/2020, a qual instituiu o incidente de classificação do crédito público, instrumento que disciplina o procedimento de verificação desses créditos no concurso de credores, sendo instaurado de ofício para cada Fazenda Pública credora (Campinho, 2025).

Com a edição desse mecanismo, Tomazette (2025) defende que se tornou cada vez mais difícil reconhecer a ausência de interesse do ente fazendário no pedido de falência, considerando, sobretudo, que nesse caso, há, inclusive a suspensão da ação de execução fiscal até o encerramento da falência.

Sob esse viés, corrobora a tese que sustenta a legitimidade da Fazenda Pública para pedir a falência, de forma autônoma, a mudança gradual que a legislação falimentar tem sofrido em relação à ampliação da atuação da Fazenda Pública no processo de falência. Para ilustrar esse contexto, basta observar a alteração que a Lei n. 14.112/2020 provocou na Lei n. 11.101/2005, ao incluir a hipótese em que é permitido à Fazenda Pública requerer a falência nos casos de convalidação da recuperação judicial em falência, conforme previsto nos incisos V e VI do artigo 73.

Além disso, ainda no cenário proporcionado pela Lei n. 14.112/2020, a Resolução n. 547/2024 do Conselho Nacional de Justiça incentiva expressamente a adoção do protesto da Certidão de Dívida Ativa (CDA), mecanismo que já havia sido autorizado pela Lei n. 12.767/2012, o que poderia abrir margem para eventual reconhecimento de que o Fisco possa requerer a falência sob o pressuposto da impontualidade injustificada, haja vista o relevante papel do protesto nessa hipótese. Assim, vislumbra-se uma tendência legislativa que, a depender da evolução normativa, poderá culminar na autorização expressa para que a Fazenda Pública promova o pedido de falência de forma autônoma.

A esses fundamentos acrescenta-se o argumento de que a possibilidade de a Fazenda Pública requerer a falência de forma autônoma contribuiria para assegurar a higidez do mercado, promovendo concorrência em condições equânimes entre os agentes econômicos e o regular recolhimento de tributos. Diante disso, o empresário que permanece em atividade sem cumprir suas obrigações fiscais atrapalharia o fluxo de riquezas e desequilibraria o sistema de mercado, ao se beneficiar de “um tratamento menos oneroso em relação aos seus

concorrentes” adimplentes, afetando negativamente o progresso da economia nacional (Sacramone, 2025).

Nesse sentido, vale salientar que apesar de a tese que sustenta a legitimidade ativa da Fazenda Pública em requerer a falência representar corrente minoritária da doutrina havendo, inclusive, a consolidação de orientação contrária no STJ, assunto que será detalhado em tópico adiante, a jurisprudência não é uníssona sobre o assunto, de modo que recentemente surgiu, em 2020, um precedente que reacendeu essa discussão.

Em sede de apelação (AC 1001975-61.2019.8.26.0491), a Primeira Câmara Reservada de Direito Empresarial do Tribunal de Justiça de São Paulo, por maioria de votos, deu provimento ao recurso interposto pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, reconhecendo a legitimidade da União em requerer a falência, cuja ementa foi a seguinte:

“FALÊNCIA. PEDIDO FORMULADO PELA UNIÃO FEDERAL. SENTENÇA QUE INDEFERIU A PETIÇÃO INICIAL E JULGOU EXTINTO O FEITO, SEM JULGAMENTO DO MÉRITO, POR FALTA DE INTERESSE DE AGIR DA FAZENDA PÚBLICA. HIPÓTESE DE ANULAÇÃO. PEDIDO DE FALÊNCIA COM BASE NO ART. 94, II, DA LEI Nº 11.101/05. CASO CONCRETO EM QUE RESTOU FRUSTRADA A EXECUÇÃO FISCAL. **ESGOTAMENTO DOS MEIOS DISPONÍVEIS À UNIÃO PARA SATISFAÇÃO DO CRÉDITO. INTERESSE DE AGIR. HIPÓTESE QUE NÃO CONFIGURA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE E DA PRESERVAÇÃO DA EMPRESA.** EFEITOS DE EVENTUAL DECRETAÇÃO DE FALÊNCIA RELEVANTES PARA A PRESERVAÇÃO DA LIVRE CONCORRÊNCIA, EM COMBATE AOS AGENTES ECONÔMICOS NOCIVOS AO MERCADO. FAZENDA PÚBLICA QUE SE SUBMETE AO CONCURSO MATERIAL DE CREDORES, E, PORTANTO, TAMBÉM TEM INTERESSE NO PEDIDO DE QUEBRA. APELAÇÃO PROVIDA PARA ANULAR A SENTENÇA.”. (grifos nossos)

No caso em tela, a Fazenda Pública ajuizou ação de execução fiscal a fim de realizar a cobrança de crédito que ultrapassava o valor de R\$ 22.000.000,00 (vinte e dois milhões de reais) em face da empresa devedora. No entanto, houve a frustração da execução, o que motivou o Fisco a requerer a falência da empresa, com base no art. 94, inciso II (execução frustrada) da Lei n. 11.101/2005. A juíza de piso entendeu que não havia interesse processual da Fazenda Pública no que concerne ao requerimento da falência e indeferiu seu pleito, o que motivou a Fazenda a interpor apelação para reformar tal decisão.

O Fisco argumentou, em sede de apelação, estar ciente de que o pedido de falência deve ser utilizado como *ultima ratio*, ou seja, não como mero instrumento de cobrança, mas como um mecanismo utilizado para corrigir o mercado, retirando agentes econômicos insolventes que demonstrem capacidade de suportar o passivo acumulado. Além disso, destacou

que não há falta de compatibilidade entre o procedimento da execução fiscal e o processo falimentar.

A ação da Fazenda Pública se justificaria pela defesa da isonomia entre os credores, pela sujeição material da Fazenda Pública a um concurso de credores e pelo interesse público em cessar as atividades de empresas insolventes sem possibilidade de recuperação. Assim, a Fazenda Pública teria legitimidade ativa e interesse para o realizar o pedido de falência.

O Desembargador e relator do acórdão, Alexandre Lazzarini, reconheceu que, já durante o período de vigência do antigo Decreto-Lei n. 7.661/45, a questão da legitimidade ativa da Fazenda Pública para pedir a falência do devedor é controversa. No entanto, ele ponderou que com a vigência da Lei n. 11.101/2005, a qual, inclusive explicitou a sujeição do ente fazendário ao concurso material de credores, circunstância distinta da existente no Decreto-Lei n. 7.661/45, deve ser oferecida uma nova interpretação à possibilidade de a Fazenda Pública formular o pedido de falência em certas situações.

Essa decisão foi um marco recente para os apoiadores da legitimidade ativa da Fazenda Pública em requerer a falência por meio de pedido autônomo, sobretudo porque se transformou, ao menos perante o TJSP, em um importante precedente citado em outras decisões (AI n. 2190944-22.2023.8.26.0000, AI n. 2103695-33.2023.8.26.0000 e AI 2107327-67.2023.8.26.0000).

O objeto dessas decisões não discorria sobre a questão da legitimidade da Fazenda Pública em si, mas a fundamentação de tais julgamentos referia-se ao precedente do TJSP como forma de incentivar a regularidade fiscal das empresas devedoras, haja vista a possibilidade de o Fisco requerer a falência. Logo, percebe-se que a legitimidade ativa da Fazenda Pública em requerer a falência, por pedido autônomo, representa uma tese que ganha cada vez mais visibilidade no cenário jurídico nacional, seja na legislação, doutrina ou jurisprudência.

3.4.2 Do entendimento que defende a ilegitimidade ativa da Fazenda Pública em requerer a falência

Conforme anteriormente exposto, a controvérsia acerca da legitimidade ativa da Fazenda Pública para requerer a falência não representa um debate recente. Ainda sob a vigência do Decreto-Lei n. 7.661/1945, essa questão já era objeto de discussões doutrinárias. À época, prevalecia o entendimento majoritário de que apenas os credores quirografários detinham legitimidade para pleitear judicialmente a decretação da falência (Brigido; Mendes, 2012).

Isso se justificava pelo fato de que os credores com garantia real somente poderiam formular tal pedido caso renunciassem expressamente a essa garantia ou comprovassem a sua insuficiência, conforme disposto no art. 9º, inciso III, alínea "b", do referido diploma legal (Brigido; Mendes, 2012).

Nesse contexto, conforme consolidado pelo acórdão proferido no REsp n. 138.868/MG (1997/0046205-6), em 1998, contrariando a decisão expressa no acórdão do REsp n. 10.660-0/MG (91.0008532-4) de 1995, a Fazenda Pública não poderia se equiparar ao credor com garantia real, não sendo autorizado que dispusesse de qualquer iniciativa no que tange à decretação de falência do devedor.

Seguindo essa linha de raciocínio, Baleeiro (2005) defende que o credor detentor de privilégio legal somente estaria legitimado a requerer a falência mediante a renúncia às suas garantias reais. Nesse sentido, considerando que a Fazenda Pública ostenta a posição de credora mais privilegiada no ordenamento jurídico nacional, também lhe seria vedado formular tal requerimento sem a correspondente renúncia a esses privilégios, o que implicaria sua equiparação aos credores quirografários.

Todavia, sendo o crédito tributário dotado de natureza indisponível, bem como as garantias que o acompanham, não haveria possibilidade jurídica de o ente fazendário pleitear a falência de forma autônoma. Sob esse viés, é relevante o entendimento de Requião (1998, p. 109):

“(...) De nossa parte, estranhamos o interesse que possa ter a Fazenda Pública no requerimento de falência do devedor por tributos. Segundo o Código Tributário Nacional os créditos fiscais não estão sujeitos ao processo concursal, e a declaração da falência não obsta o ajuizamento do executivo fiscal, hoje de processamento comum. À Fazenda Pública falece, ao nosso entender, legítimo interesse econômico e moral para postular a declaração de falência de seu devedor. A ação pretendida pela Fazenda Pública tem, isso sim, nítido sentido de coação moral, dadas as repercussões que um pedido de falência tem em relação às empresas solventes.”

A doutrina de forma majoritária seguiu a posição defendida por Requião, ainda durante o período em que o Decreto-Lei n. 7.661/45 estava em vigor, entendendo que a Fazenda Pública já dispunha de privilégios legais, não podendo se valer da falência (Brigido; Mendes, 2012). Dentre os que defendiam a sua ilegitimidade ativa destacam-se Rubem Ramalho, Carvalho Neto, Celso Cordeiro Machado e Sacha Calmon Navarro Coêlho (Baleeiro, 2005).

Ademais, destaca-se à luz da interpretação da Lei n.11.101/2005, no que concerne à expressão “qualquer credor” como sujeito legitimado para requerer a falência e a conseqüente inclusão da Fazenda Pública de maneira implícita em tal expressão, a Fazenda não possui

legitimidade ativa no processo de falência, além daquelas já admitidas (art. 73, V e VI, da Lei n. 11.101/2005).

Conforme analisado anteriormente, isso se justifica com base na utilização da interpretação sistemática, haja vista que as finalidades da Lei de Recuperação de Empresas e Falência são incompatíveis com a mera utilização da falência como instrumento arrecadatário. Desse modo, permitir que a Fazenda Pública possa requerer a falência de forma autônoma implicaria, ainda que de maneira indireta, na utilização do processo falimentar como instrumento de cobrança de tributos, finalidade que não se coaduna com os objetivos desse instituto jurídico.

Nesse sentido, Bezerra Filho (2022, p.1-11 *apud* Tomazette, 2025, p. 352) adverte que permitir tal prática configuraria verdadeiro abuso de direito, caracterizando-se como forma de coação moral e como uma sanção política em matéria tributária, ressaltando que ao Fisco já é assegurado o direito de promover a cobrança judicial de seus créditos mediante a via própria da execução fiscal, conforme previsto no art. 38 da Lei n. 6.830/1980. Esse pensamento é reforçado, inclusive, pela interpretação literal de outros dispositivos, como o art. 187 do CTN e art. 29 da LEF (Campinho, 2025).

Diante do exposto, é necessário observar que embora a ação de execução fiscal seja frequentemente criticada por sua morosidade e ineficiência, a sua eventual frustração não autoriza o requerimento de falência como alternativa de cobrança do crédito tributário. Sob esse viés, o Estado deve atacar diretamente os empecilhos que rodeiam a operacionalidade e eficiência da ação de execução fiscal por meio de mecanismos que promovam a celeridade e a racionalização da cobrança do crédito tributário, a fim de aliviar a sobrecarga do Poder Judiciário. Nesse sentido, é pertinente o posicionamento de Schelles (2009, p.10-11):

“Por oportuno, há de se frisar a importância do princípio da preservação da empresa no ramo do direito tributário, pela necessidade de conjugá-lo com a limitação do poder de tributar do Estado. Com efeito, o Estado deve responder à impontualidade do sujeito passivo tributário através de lançamento e de execução mais céleres dos tributos que entende devidos, jamais com o fechamento da empresa, por ser unidade econômica objeto de garantia pelo direito de propriedade e da livre iniciativa.”

Nesse contexto, observa-se que, no âmbito extrajudicial, instrumentos como o protesto da Certidão de Dívida Ativa têm ganhado destaque devido à sua efetividade. Medidas como essa, aliadas a iniciativas normativas, a exemplo da Resolução n. 547/2024 do CNJ, enfraquecem a alegação de interesse de agir por parte do Fisco para utilizar a falência como meio de cobrança do crédito tributário, haja vista a adequação dessas vias para a satisfação da necessidade de o ente fazendário ter seus direitos creditórios preservados.

Dessa forma, autorizar o requerimento autônomo de falência pela Fazenda Pública significaria a adoção de uma via alternativa e indireta de arrecadação fiscal, mediante a qual o ente fazendário estaria apto a constranger o devedor ao pagamento sob a ameaça de uma sanção gravosa e desproporcional, qual seja a decretação da falência. Tal medida comprometeria o livre exercício da atividade econômica e profissional, podendo afetar negativamente a função social da empresa, e conseqüentemente a coletividade.

Nesse cenário, ressalta-se que a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal (ARE n. 914.045/MG - 0333096-29.2011.8.13.0027; ARE n. 1.376.543/PR - 0027792-70.2017.8.16.0014 e ARE n. 1322493/PR - 0003568-34.2018.8.16.0014) firmou entendimento no sentido da inconstitucionalidade da adoção de meios coercitivos indiretos como forma de cobrança de tributos, uma vez que tais práticas configuram sanções políticas. Tais sanções impõem restrições ilegítimas ao livre exercício da atividade econômica e profissional, princípio assegurado constitucionalmente (art. 170, parágrafo único), reforçando, portanto, a tese de ilegitimidade ativa da Fazenda Pública para requerer a falência de forma autônoma.

Destaca-se que não se defende a inadimplência do empresário ou sociedade empresária, mas impõe-se à Fazenda Pública uma atuação pautada pelos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, sobretudo diante do conjunto de instrumentos já disponíveis para a cobrança de seus créditos. Sob essa ótica, admitir a legitimidade ativa da Fazenda Pública para requerer a falência, com base apenas na literalidade da expressão “qualquer credor”, equivale a relativizar, de forma simplista e indiscriminada, diversos princípios constitucionais e infraconstitucionais que regem a atuação estatal e o próprio sistema falimentar.

Entre tais princípios, destacam-se a preservação da empresa, a função social da atividade empresarial, a legalidade, a eficiência, a impessoalidade, e isonomia, bem como os princípios implícitos da razoabilidade e da proporcionalidade. A observância a esse conjunto principiológico confere sólido fundamento à tese que nega à Fazenda Pública a legitimidade para requerer a falência de forma autônoma, questão que será aprofundada no capítulo seguinte.

Ademais, embora a Fazenda Pública possa habilitar-se no processo falimentar, submetendo-se, inclusive, ao concurso material de credores no âmbito da falência, tal prerrogativa não implica, por si só, a legitimação para requerer autonomamente a decretação da quebra do devedor. Esse entendimento encontra respaldo na jurisprudência consolidada, conforme demonstram os acórdãos proferidos nos Recursos Especiais n. 1.103.405/MG (2008/0244823-0); n. 988.468/RS (2007/0224191-9) e n. 967.626/RS (2007/0157562-6)1.

Como observa Campinho (2025), tal posicionamento jurisprudencial permanecerá íntegro, mesmo após a introdução do incidente de classificação do crédito público pela Lei n. 14.112/2020, não havendo qualquer inovação normativa que autorize a Fazenda Pública a atuar de forma autônoma na instauração do processo falimentar.

No que concerne ao aspecto prático, vale mencionar que a legislação falimentar de um país exerce significativa influência no cenário econômico, uma vez que aponta aos agentes sobre desdobramentos jurídicos e estratégicos diante da falência. Tal normativa atua como redutora das incertezas quanto aos mecanismos de resolução de conflitos em contextos de insolvência (Lisboa et Alli, 2005, p. 32 *apud* Brigido; Mendes, 2012, p. 233).

Nesse contexto, permitir que a Fazenda Pública possa pedir de modo autônomo a falência, isto é, excluindo-se as hipóteses já legalmente previstas nas quais ela pode requerer tal procedimento no cenário da convocação da recuperação judicial em falência, acarretaria não apenas o desestímulo à livre iniciativa e ao empreendedorismo no Brasil, mas também prejuízos substanciais aos diversos sujeitos que dependem da função social da empresa, tais como os próprios empresários, trabalhadores, fornecedores, consumidores e demais credores envolvidos (REsp n. 363.206/MG - 2001/0148271-0).

Nesse tocante, é simplória a argumentação de que autorizar a legitimidade ativa da Fazenda Pública implicaria a proteção do mercado, eliminando comportamentos nocivos à economia no que diz respeito, sobretudo, a devedores recorrentes. O Ministro Ruy Rosado Aguiar destacou o seguinte em seu voto no REsp n. 164.389/ MG (1998/0010726-6):

“De um modo geral, no País, dificilmente encontraremos empresas que não tenham débitos com a Fazenda Pública, seja estadual, federal ou municipal, seja com relação às outras entidades que também cobram tributos. Se ao Estado é dado requerer falência, isso não é uma possibilidade, é um dever. Se o Estado requerer a falência de todos os seus devedores, será o caos; se tiver o direito de escolher uns devedores e não outros, será um caos pior. A idéia de transformar a falência em uma via de saneamento do mercado não é um objetivo da Lei de Falência, mesmo porque o Estado tem outros meios para sanear o mercado (...)”

Nesse sentido, causa estranhamento o fato de o legislador ter disciplinado expressamente a possibilidade de a Fazenda Pública requerer a falência no âmbito da convocação da recuperação judicial, mas não o ter feito em relação ao pedido autônomo. A ausência dessa previsão legal específica revela uma opção legislativa consciente, que impede interpretação literal do art. 97, inciso IV da Lei n. 11.101/2005.

No que concerne à questão jurisprudencial, a corrente majoritária defende a ilegitimidade da Fazenda Pública em requerer a falência do devedor. Sob esse viés, destaca-se a jurisprudência firmada pelo Superior Tribunal de Justiça que sustenta que a Fazenda “não tem

legitimidade, nem interesse de agir, para pedir a falência do devedor” (Ramos, 2020). Assim, cabe citar os seguintes julgados, respectivamente: REsp n. 164.389/ MG (1998/0010726-6); REsp n. 287.824/ MG (2000/0119099-7); REsp n. 363.206/MG (2001/0148271-0).

Em resumo, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) entende que a Fazenda Pública não possui legitimidade nem interesse de agir para requerer a falência do devedor fiscal. Isso ocorre porque a cobrança do tributo deve ser feita por meio da execução fiscal, que é o instrumento específico para a satisfação do crédito tributário, em conformidade com a Lei n. 6.830/1980 (LEF).

Além disso, o STJ argumenta que o pedido de falência não pode ser utilizado como meio de coação para a satisfação do crédito tributário, ressaltando que a Lei de Recuperação de Empresas e Falência é orientada pelo princípio da conservação da empresa, visando à conservação da fonte produtora e dos postos de emprego, o que seria inviabilizado pela legitimidade da Fazenda Pública para pleitear a falência.

Cumprido observar que as decisões que sustentam a ilegitimidade da Fazenda Pública para requerer a falência remontam, em sua maioria, ao final dos anos 1990 e início dos anos 2000, não havendo pronunciamentos recentes da Corte Superior sobre o tema, o que revela uma lacuna jurisprudencial que precisa ser superada diante das transformações legislativas introduzidas pela Lei n. 14.112/2020 e da recente decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo, que reconheceu a legitimidade ativa do ente fazendário para pleitear a quebra.

Nesse cenário, permanece relevante o Enunciado nº 56 da I Jornada de Direito Comercial, promovida pelo Conselho da Justiça Federal, segundo o qual: “A Fazenda Pública não possui legitimidade ou interesse de agir para requerer a falência do devedor empresário.” Tal posicionamento reforça o entendimento consolidado no âmbito do Superior Tribunal de Justiça e da doutrina majoritária, no sentido de vedar ao Fisco o uso da via falimentar como instrumento de cobrança tributária.

Contudo, à luz das recentes movimentações legislativas e jurisprudenciais que vêm ampliando a atuação da Fazenda Pública no âmbito falimentar, impõe-se a necessidade de um posicionamento mais claro e atualizado, tanto do Poder Judiciário quanto do Poder Legislativo, a fim de evitar interpretações extensivas que comprometam a segurança jurídica e a estabilidade do mercado.

Dessa forma, diante da exposição dos argumentos favoráveis e contrários à legitimidade da Fazenda Pública para requerer a falência do devedor tributário, é necessária uma análise detalhada à luz dos princípios que regem o ordenamento jurídico, especialmente os da preservação da empresa e de sua função social, legalidade, eficiência, impessoalidade,

isonomia, razoabilidade e proporcionalidade. Somente a partir dessa perspectiva principiológica será possível alcançar uma compreensão mais clara e precisa acerca da possibilidade, ou não, de o Fisco figurar como legitimado ativo em sede de pedido autônomo de falência, dissipando eventuais ambiguidades interpretativas, conforme será desenvolvido no capítulo a seguir.

4 ANÁLISE PRINCIPOLÓGICA RELACIONADA À CONTROVÉRSIA SOBRE A FAZENDA PÚBLICA REQUERER A FALÊNCIA DE FORMA AUTÔNOMA

Com base no pressuposto hermenêutico, este tópico tem por objetivo analisar, por meio da interpretação sistemática do ordenamento jurídico brasileiro, se há compatibilidade entre os princípios que orientam o instituto falimentar com a possibilidade de pedido autônomo da falência pela Fazenda Pública, a fim de esclarecer a interpretação do art. 97, inciso IV, da Lei n. 11.101/2005 em relação ao eventual reconhecimento da legitimidade ativa do ente fazendário nesse contexto.

4.1 Dos princípios da preservação da empresa e da função social

Conforme já exposto, o princípio da preservação da empresa constitui um dos pilares do sistema normativo delineado pela Lei n. 11.101/2005. No âmbito falimentar, tal princípio não é esvaziado pela constatação da insolvência do empresário ou da sociedade empresária. Ao contrário, revela-se possível a preservação da atividade econômica por meio da alienação da empresa a terceiros, que, ao adquiri-la, asseguram a continuidade de seu funcionamento e o cumprimento de sua função social (Mamede, 2022).

Nessa hipótese, o empresário anterior permanece falido, enquanto os valores decorrentes da alienação são destinados à massa falida para posterior pagamento aos credores. Desse modo, como observa Mamede (2022), a liquidação do patrimônio empresarial dissocia-se da extinção da empresa em si, consolidando uma nova compreensão do instituto falimentar pautada pela manutenção da atividade produtiva e pelo atendimento aos interesses coletivos que dela decorrem (Scalzilli; Spinelli; Tellechea, 2023).

Sob esse viés, a centralidade do princípio da preservação da empresa decorre, como observa Scalzilli, Spinelli e Tellechea (2023), do papel crucial que a empresa desempenha na economia, na medida em que cumpre uma relevante função social. Para contextualizar, o princípio da preservação da empresa se origina de forma indireta do texto constitucional, tendo sua fundamentação como base para a realização de princípios que orientam a ordem econômica, como a “propriedade privada, a sua função social, a livre concorrência, a defesa do consumidor, a redução das desigualdades regionais e sociais e a busca do pleno emprego” (Campinho, 2025, p. 196).

Ademais, no que concerne ao princípio da preservação da empresa, decorrente do princípio da função social (Tomazette, 2025), é nítida a sua incorporação na Lei n. 11.101/2005, não se restringindo apenas aos objetivos elencados no art. 75, mas estando presente em dispositivos diversos, como observa Scalzilli, Spinelli e Tellechea (2023, p. 157):

“Mesmo na falência, percebe-se a preocupação do legislador com a preservação da empresa, especialmente nas regras previstas no art. 95 (que autoriza o devedor a pleitear sua recuperação judicial como meio de defesa, de forma incidental, dentro do prazo legal para contestação de pedido de falência apresentado por determinado credor) e no art. 140 (que indica a preferência pela venda do conjunto de estabelecimentos do falido, pelos estabelecimentos singularmente considerados, ou, pelo menos, de blocos de bens aptos à utilização produtiva – além de ser possível, inclusive, a transferência de contratos).

Também favorecem a preservação da empresa na falência a regra que possibilita a venda de bens assim que realizada a arrecadação (LRF, art. 139), ainda que não formado o quadro-geral de credores, e a possibilidade de continuação da atividade mesmo após a decretação da sua quebra (art. 99, IX). (...)”

Nesse contexto, no âmbito empresarial, a função social manifesta-se por meio do exercício de sua atividade lucrativa, uma vez que, ao buscar o lucro, a empresa produz e disponibiliza a maioria dos bens e serviços consumidos pela sociedade. Além disso, sua atuação impulsiona uma ampla rede de interações econômicas, com fornecedores, clientes, trabalhadores e outras empresas, movimentando a economia, gerando empregos, renda e arrecadação tributária, contribuindo, assim, para o desenvolvimento econômico e social (Scalzilli; Spinelli; Tellechea, 2023).

Nesse contexto, a Constituição Federal dispõe em seu art. 5º, inciso XXII, o direito de propriedade como direito fundamental, mas impõe uma limitação, assegurando que a propriedade deverá atender a sua função social (Tomazette, 2025). Seguindo a lógica desse dispositivo, como princípio, a função social da empresa se origina diretamente do direito à propriedade privada e da função social da propriedade, os quais estão previstos expressamente como princípios gerais da atividade econômica na Constituição Federal no art. 170, inciso II e III (Ramos, 2020). Assim, a função social da empresa enfatiza seu papel como geradora de riqueza e promotora do bem-estar social, bem como destaca Almeida (2007, p.9):

“(...) em razão de sua função social, a empresa deve ser preservada sempre que possível, pois gera riqueza econômica e cria empregos e renda, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento social do País. Além disso, a extinção da empresa provoca a perda do agregado econômico representado pelos chamados intangíveis como nome, ponto comercial, reputação, marcas, clientela, rede de fornecedores, know-how, treinamento, perspectiva de lucro futuro, entre outros.”

Constata-se, então, que a preservação da empresa, junto à manutenção de sua função social, está diretamente vinculada a interesses que transcendem a mera proteção dos credores. Esse objetivo abrange também a maximização do valor dos ativos do falido, com a

recuperação da unidade produtiva e a continuidade da atividade econômica (Fazzio Júnior, 2016), de modo a assegurar a preservação e, se viável, a valorização dos ativos empresariais, tanto para a satisfação dos credores quanto em benefício da sociedade.

Diante da influente presença dos princípios da preservação da empresa e função social da empresa, é evidente que a falência não possui como finalidade basilar apenas a busca pela satisfação dos interesses dos credores, mas também assegurar mecanismos que resguardem a atividade econômica e o interesse da coletividade, haja vista a existência de fatores que ultrapassam os limites da atividade empresarial em si (Tomazette, 2025). Nesse contexto, destaca-se que a preservação da empresa e o cumprimento de sua função social estão em consonância com valores constitucionais essenciais, como a promoção da livre iniciativa, a valorização do trabalho (Campinho, 2025), a função social da propriedade (Ramos, 2020) e a livre concorrência (Tomazette, 2025).

No que concerne à análise da eventual possibilidade de reconhecimento da legitimidade ativa da Fazenda Pública para requerer a falência, considerando os princípios da preservação da empresa e da função social da empresa, constata-se que tal interpretação não deve prevalecer. Isso porque o interesse arrecadatório da Fazenda Pública não se confunde, necessariamente, com o interesse do Estado como um todo, o qual, em consonância com a vontade do legislador, orienta-se pela manutenção da atividade empresarial, sempre que possível, e conseqüentemente sua função social.

Nesse tocante, é relevante a distinção entre interesse público primário e secundário. Conforme aponta Castro Júnior (2024, p. 79), embora a noção de interesse público seja classificada como um conceito jurídico indeterminado, que pode ser definido conforme as características do caso concreto, não se pode admitir que o conteúdo dessa expressão seja “abstrato e indecifrável”. No que concerne à origem da distinção doutrinária entre o interesse público primário e o secundário, Oliveira (2025) salienta que decorre da doutrina italiana.

De modo geral, a doutrina divide tais conceitos considerando que o interesse público primário é aquele relacionado à “satisfação de necessidades coletivas (justiça, segurança e bem-estar) por meio da prestação de atividades administrativas à coletividade”. Por outro lado, o interesse público secundário refere-se ao “interesse do próprio Estado enquanto sujeito de obrigações e direitos”. Esse conceito se vincula à ideia de interesse do erário e envolve a prestação de “atividades administrativas instrumentais necessárias” para viabilizar o atendimento do interesse público primário (Oliveira, 2025, p. 44).

Compreender esses conceitos é essencial para a adequada delimitação do princípio da supremacia do interesse público, na medida que tal supremacia se aplica exclusivamente ao

interesse público primário. Esse princípio justifica a relação de verticalidade entre a Administração Pública e os particulares, conferindo ao ente público uma posição de superioridade, dotada de prerrogativas especiais, com o objetivo de proteger e promover interesses coletivos (Castro Júnior, 2024).

Diante da distinção entre interesse público primário e secundário, nota-se que eles não se confundem, necessariamente, haja vista que o interesse público secundário será sempre interno ao Estado. Isso pode ser ilustrado na situação em que o Poder Público age de modo a maximizar sua arrecadação em detrimento da sociedade (Castro Júnior, 2024). Esse cenário se torna ainda mais nítido quando se considera a hipótese em que se reconhecesse à Fazenda Pública legitimidade ativa para requerer a falência, uma vez que o interesse social relacionado à preservação da empresa e sua função social estariam a ser prejudicados.

Tal entendimento reflete o reconhecimento da relevância da empresa para a economia e para a coletividade, como evidenciado pela jurisprudência a seguir (REsp n. 363.206/MG - 2001/0148271-0):

TRIBUTÁRIO E COMERCIAL. CRÉDITO TRIBUTÁRIO. FAZENDA PÚBLICA. AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE PARA REQUERER A FALÊNCIA DE EMPRESA. 1. A controvérsia versa sobre a legitimidade de a Fazenda Pública requerer falência de empresa. 2. O art. 187 do CTN dispõe que os créditos fiscais não estão sujeitos a concurso de credores. Já os arts. 5º, 29 e 31 da LEF, a fortiori, determinam que o crédito tributário não está abrangido no processo falimentar, razão pela qual carece interesse por parte da Fazenda em pleitear a falência de empresa. 3. Tanto o Decreto-lei n. 7.661/45 quanto a Lei n. 11.101/2005 foram inspirados no princípio da conservação da empresa, pois preveem respectivamente, dentro da perspectiva de sua função social, a chamada concordata e o instituto da recuperação judicial, cujo objetivo maior é conceder benefícios às empresas que, embora não estejam formalmente falidas, atravessam graves dificuldades econômico-financeiras, colocando em risco o empreendimento empresarial. 4. **O princípio da conservação da empresa pressupõe que a quebra não é um fenômeno econômico que interessa apenas aos credores, mas sim, uma manifestação jurídico-econômica na qual o Estado tem interesse preponderante.** 5. **Nesse caso, o interesse público não se confunde com o interesse da Fazenda, pois o Estado passa a valorizar a importância da iniciativa empresarial para a saúde econômica de um país.** Nada mais certo, na medida em que quanto maior a iniciativa privada em determinada localidade, maior o progresso econômico, diante do aquecimento da economia causado a partir da geração de empregos. 6. **Raciocínio diverso, isto é, legitimar a Fazenda Pública a requerer falência das empresas inviabilizaria a superação da situação de crise econômico-financeira do devedor, não permitindo a manutenção da fonte produtora, do emprego dos trabalhadores, tampouco dos interesses dos credores, desestimulando a atividade econômico-capitalista.** Dessarte, a Fazenda poder requerer a quebra da empresa implica incompatibilidade com a ratio essendi da Lei de Falências, mormente o princípio da conservação da empresa, embaçador da norma falimentar. Recurso especial improvido. (grifos nossos).

Dessa forma, é evidente que a utilização do processo falimentar como ferramenta alternativa de cobrança tributária desvirtua seu propósito original e assume, de forma

equivocada, que o interesse público primário, composto pela preservação social da empresa e de sua função social se confunde com o interesse público secundário, simplesmente arrecadatório da Fazenda, utilizando-se da falência como verdadeiro meio coercitivo.

Nesse contexto, apesar de a Fazenda Pública poder se habilitar na falência e poder requerê-la nas hipóteses de convalidação da recuperação judicial em falência, tais hipóteses não se confundem com a possibilidade de pedido autônomo de falência pela Fazenda Pública, uma vez que ao conferir legitimidade ativa ao Fisco para requerer de forma autônoma a falência teria efeitos nefastos quanto à preservação da empresa e o cumprimento de sua função social.

Isso comprometeria a própria lógica de proteção da atividade econômica, prejudicando interesses relevantes da coletividade, tendo como consequência o comprometimento de empregos, desestruturação de cadeias produtivas, fragilização da relação de fornecedores e enfraquecimento da dinâmica econômica local.

Nesse cenário, e com o objetivo de coibir eventuais abusos no ajuizamento de pedidos de falência, o Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento no sentido de que a falência não deve ser utilizada como simples mecanismo de coação para o pagamento de dívidas (REsp n. 136.565/RS – 1997/0041765-4), tampouco como substituto das vias ordinárias de execução (AgRg no REsp 949.576/MG – 2007/0103130-6).

Para que a falência seja decretada, é imprescindível a observância dos pressupostos legais que evidenciam seu caráter de *ultima ratio*, sendo um mecanismo destinado a situações extremas. Esse entendimento é ratificado pela jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça, que reforça a natureza excepcional da falência, reconhecendo-a como medida extrema a ser aplicada apenas quando comprovada a inviabilidade da atividade empresarial. Tal posicionamento destaca a primazia da preservação da empresa e de sua função social, conforme se verifica no julgamento do REsp n. 802.324/SP (2005/0200363-7).

Nesse sentido, permitir que o Fisco utilize o processo falimentar apenas como mecanismo coercitivo para a satisfação de seus créditos desvirtua a finalidade do instituto, cuja aplicação deve se restringir a casos de comprovada inviabilidade econômico-financeira. Tal distorção contraria a lógica econômica que orienta a preservação da empresa e a manutenção de sua função social.

Assim, resta claro que admitir a legitimidade ativa da Fazenda Pública para requerer falência, fora das hipóteses estritamente previstas em lei, representa afronta direta aos princípios estruturantes da Lei n. 11.101/2005 e ao ordenamento constitucional, que priorizam, sempre que possível, a manutenção da atividade produtiva em benefício da coletividade.

4.2 Do princípio da legalidade

O princípio da legalidade é um dos princípios da Administração Pública previstos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal e determina que o ente público só pode fazer o que a lei autorizar (Di Pietro, 2025). Esse princípio difere do que é aplicável aos particulares, os quais conforme a autonomia da vontade podem fazer tudo que a lei não proíbe (Art. 5º, inciso II da Constituição Federal). Em decorrência desse princípio, a Administração Pública não pode, por mero ato administrativo, criar obrigações, conceder direitos de qualquer espécie ou impor vedações aos administrados sem depender de lei para tanto (Di Pietro, 2025).

Conforme destaca, Justen Filho (2025), o princípio da legalidade não apenas orienta a atividade administrativa, mas também constrói uma importante garantia fundamental do cidadão, a qual é expressa por meio da participação do povo ou de seus representantes eleitos de modo a introduzir normas que alterem a ordem jurídica.

Considerando esse aspecto, é pertinente mencionar que mediante expressa disposição legal, a Fazenda Pública pode requerer a falência do devedor nas estritas hipóteses de convação da recuperação judicial em falência em virtude do não cumprimento dos parcelamentos fazendários ou da transação prevista no art. 10-C da Lei n. 10.522/2002, concedidos durante o procedimento de recuperação judicial, ou ao constatar eventual esvaziamento patrimonial do devedor, conforme dispõe o art. 73, incisos V e VI da Lei n. 11.101/2005.

Excetuadas tais circunstâncias, não há pelo legislador qualquer disposição que autorize a Fazenda Pública requerer por pedido autônomo a falência do devedor empresário. Essa concepção é relevante considerando a importância do instituto da falência e sua excepcionalidade, última opção para a satisfação do crédito, especialmente considerando que a sua decretação pode apresentar efeitos nefastos para a sociedade. A falência é, portanto, uma medida extrema que demanda cautela e prudência em sua decretação (Agravo de instrumento n. 0749717-70.2020.8.07.0000/DF), por isso a necessidade de uma disposição legal para a sua decretação.

De fato, a lei não autoriza expressamente a possibilidade de a Fazenda Pública requerer de forma autônoma a falência, diferentemente da hipótese em que o legislador previu expressamente um papel relevante ao Fisco ao permitir que pudesse solicitar a falência do devedor na ocasião da convação da recuperação judicial em falência. O silêncio do legislador quanto à expressa legitimidade ativa da Fazenda Pública em pedido autônomo de falência, mas

permitindo o seu requerimento de falência em situações específicas em um contexto de convalidação da recuperação judicial não é uma escolha feita por acaso.

É preciso ressaltar a existência de um movimento, ainda que sutil, do Poder Legislativo no sentido de ampliar progressivamente a atuação da Fazenda Pública no âmbito do processo falimentar, bem como em situações que, direta ou indiretamente, podem impactá-lo. Para ilustrar essa tendência cabe mencionar as hipóteses que conferem à Fazenda Pública a possibilidade de requerer a convalidação da recuperação judicial em falência, o estímulo ao protesto da Certidão de Dívida Ativa (o qual embora não configure um meio de cobrança propriamente dito, pode ensejar elementos aptos a fundamentar um pedido de falência) e a criação do incidente de classificação do crédito público, entre outros mecanismos que fortalecem a posição do Fisco nesse contexto.

Além disso, a jurisprudência, de forma ainda divergente, também concebeu margem à ampliação dessa discussão, reconhecendo por meio da decisão do acórdão proferido pelo TJSP em sede de apelação (AC 1001975-61.2019.8.26.0491) a legitimidade ativa da Fazenda Pública em requerer a falência, o que representa uma tendência progressiva no Brasil em alterar o cenário falimentar em que a Fazenda não possui legitimidade para tal.

Apesar dessas considerações, é preciso ressaltar que ainda que a jurisprudência alterasse completamente seu posicionamento permitindo de forma uníssona que o Fisco requeira a falência de forma autônoma, a legitimidade ativa da Fazenda ainda seria questionável, sobretudo porque a falência, conforme mencionado anteriormente, se trata de um instrumento excepcional que exige para a sua aplicação disposição legal clara e o objetivo de modo a considerar as diversas consequências não apenas ao falido e aos credores, mas também à própria coletividade.

Ademais, possibilitar que o próprio julgador discipline a questão, reconhecendo, eventualmente, a legitimidade ativa da Fazenda Pública em requerer por pedido autônomo a falência representaria verdadeira hipótese de ativismo judicial prejudicial à própria razão de ser a Lei n. 11.101/2005 que regulamenta tal ferramenta. Nesse sentido, o ativismo judicial é um conceito polissêmico, com diversos sentidos, sendo um deles a noção utilizada para se referir às situações em que o Poder Judiciário ultrapassa os limites impostos pelo próprio ordenamento jurídico, sobretudo quando a função jurisdicional invade a função legislativa (Ramos, p. 308, 2010 apud Grostein, p.17, 2019).

No entanto, é necessário cautela no exercício do ativismo judicial, o qual pode ser prejudicial ao Estado Democrático de Direito em determinadas situações. Por exemplo, quando o julgador atua como legislador positivo, criando normas incompatíveis com técnicas

hermenêuticas ou extrapolando sua posição de imparcialidade; viola a separação de poderes; ignora precedentes judiciais consolidados, sem ocorrer uma situação nova a provocar alteração de entendimento; vicia decisões judiciais por decisionismo político, a fim de prevalecer uma decisão pré-definida ideologicamente (Texeira, 2012).

Diante de todo o exposto, admitir, por meio de ativismo judicial, a ampliação da legitimidade ativa da Fazenda Pública para requerer a falência em pedido autônomo representa não apenas grave afronta aos fundamentos que norteiam a Lei n. 11.101/2005, mas desconsidera importantes precedentes consolidados na jurisprudência majoritária em relação à ilegitimidade da Fazenda em tal circunstância.

Tal postura compromete a segurança jurídica, na medida em que desvirtua a finalidade da legislação falimentar, a qual é estruturada de forma a não somente atender aos interesses dos credores, mas também para proteger a função social da empresa, a preservação da atividade produtiva e, conseqüentemente, os interesses da coletividade. O instituto da falência não pode ser considerado como mero instrumento arrecadatório do Estado, de modo que seus interesses se sobreponham de maneira indevida aos valores que sustentam a Lei n. 11.101/2005, como o próprio princípio da legalidade, haja vista trata-se de um mecanismo extremo dotado de excepcionalidade.

Além disso, ressalta-se que a interpretação que admite a legitimidade ativa da fazenda pública em pedir a falência, de modo autônomo, viola o princípio da legalidade, pilar fundamental do ordenamento jurídico, que impõe à Administração, inclusive ao Judiciário, atuação que privilegia a sua vinculação às normas legais, especialmente quando se trata da restrição de direitos ou imposição de sanções.

Portanto, permitir que o Poder Judiciário atue como legislador nesse contexto, considerando sobretudo a excepcionalidade e a seriedade do instituto falimentar, não só para a própria empresa em si, mas para a rede social que a rodeia, sem respaldo legal, gera um cenário de profunda insegurança jurídica, instabilidade nas relações empresariais e enfraquecimento da confiança na própria ordem normativa, ofendendo o princípio da legalidade.

4.3 Dos princípios da impessoalidade e da isonomia

O princípio da impessoalidade está expresso no *caput* do art. 37 da Constituição Federal como um dos princípios que norteiam a Administração Pública. Esse princípio possui diversos sentidos, sendo pertinente considerar aquele relacionado à própria finalidade pública, pois a Administração não pode atuar com a finalidade de prejudicar ou beneficiar pessoas

específicas, uma vez que o interesse público sempre deve orientar o seu comportamento (Di Pietro).

Sob essa perspectiva, depreende-se que em virtude do princípio da impessoalidade, não é permitido à Administração realizar diferenciações que não se justifiquem juridicamente (Mendes; Branco, 2021). Nesse contexto, a impessoalidade, enquanto expressão do princípio da isonomia, veda a adoção de tratamentos diferenciados, sejam eles mais gravosos ou mais favoráveis, baseados em características de ordem pessoal, social, econômica ou de qualquer outra natureza dos administrados, quando tais atributos não guardem relação com a situação concreta que enseja a atuação administrativa (Justen Filho, 2025).

Por sua vez, o princípio da isonomia representa um direito fundamental de elevada importância no âmbito do direito administrativo. Sua proteção não se limita à Constituição Federal, estando assegurada por um amplo conjunto de normas que refletem sua centralidade no ordenamento jurídico brasileiro. Nesse contexto, destaca-se o *caput* do art. 5º da Constituição Federal, que consagra expressamente que “todos são iguais perante a lei”. A isonomia, portanto, veda distinções transcendentais, partindo do reconhecimento de que todos os indivíduos são iguais em essência. Assim, impõe-se que sejam tratados de forma equivalente aqueles que se encontrem em situações semelhantes (Justen Filho, 2025).

No contexto falimentar, a análise quanto à possibilidade de a Fazenda Pública formular pedido autônomo de falência impõe uma reflexão sob a perspectiva do princípio da impessoalidade, de modo a assegurar que tal atuação esteja pautada em critérios objetivos, voltados à efetiva busca do interesse público, e não em escolhas discricionárias ou abusivas por parte do Fisco.

Sob esse viés, admitir que a Fazenda Pública possa requerer a falência do devedor em pedido autônomo seria equivalente a conferir-lhe um superpoder revestido de caráter coercitivo, por meio do qual os devedores empresários estariam sujeitos à livre escolha do Fisco, haja vista inexistir aparato legal que regule tal matéria. Esse cenário acarretaria uma profunda insegurança jurídica para milhares de empresários cujas atividades seriam fortemente impactadas por tal pedido, sendo pertinente o entendimento de Negrão (2005, p.13):

“A entrega da decisão de requerer a falência ao funcionário do Estado, de forma discricionária, cabendo a ele decidir em que caso se requererá ou não a falência, implica violação ao princípio da impessoalidade do art. 37 da Constituição Federal, salvo se o pedido de falência pela Administração Pública se vinculasse a critérios objetivos fixados em lei, o que não se previu.”

Nesse sentido, cabe salientar que a escolha a ser feita pela Fazenda Pública sobre quem estará sujeito ao pedido de falência, sem nenhuma espécie de critério objetivo e legal importa em clara violação ao princípio da impessoalidade, uma vez que o Fisco não poderia realizar tal pedido sem justificá-lo juridicamente. A excepcionalidade da falência, sobretudo considerando a relevância social do seu requerimento, impõe a existência de parâmetros legais e transparentes que guardem relação com a ordem jurídica e com o caso concreto.

Essa atuação do Fisco baseada na aplicação de parâmetros subjetivos implicaria não apenas ofensa ao princípio da impessoalidade, mas “séria intervenção do Estado na atividade econômica”, conforme destacou o acórdão do julgamento da Apelação Cível n. 0832908-69.2020.8.12.0001 do Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul.

Ademais, paralelamente, a discussão quanto à legitimidade ativa da Fazenda Pública não se encerra na verificação de sua compatibilidade com o princípio da impessoalidade, exigindo-se também a necessária observância ao princípio da isonomia, não sob a ótica da igualdade formal entre os devedores, mas sim no que se refere à paridade de armas entre os credores na falência (Covêllo, 2022).

Isso é fundamental para evitar qualquer afronta ao princípio do *par conditio creditorium*, o qual diz respeito à garantia de tratamento igualitário entre credores do devedor que ocupem a mesma posição jurídica, exceto os casos legais de preferência que já se apresentam no próprio concurso de credores como desiguais. Assim, objetiva-se satisfazer os credores da mesma natureza de forma igualitária, ainda que parcialmente (Scalzilli; Spinelli; Tellechea, 2023).

Nessa perspectiva, conforme explorado anteriormente, a Fazenda Pública possui uma série de privilégios, garantias e preferências no que diz respeito à busca pela satisfação de seu crédito. Em razão disso, ela já ocupa uma posição privilegiada em relação à ordem de classificação do crédito tributário (excluindo-se dessa categoria a multa tributária) na falência, figurando a quarta posição. Conforme expressamente disposto no art. 83 da Lei n. 11.101/2005, essa posição lhe confere prioridade ao crédito quirografário; às multas contratuais e as penas pecuniárias por infração das leis penais ou administrativas, incluídas as multas tributárias; e aos créditos subordinados.

Além disso, ressalta-se que a Fazenda Pública, a partir do momento em que dispõe do título denominado Certidão de Dívida Ativa (CDA), o qual é dotado dos requisitos de liquidez, certeza e exigibilidade, que lhe conferem executoriedade, faz valer o seu privilégio e a sua preferência, independentemente da caracterização de insolvência, o que difere do procedimento falimentar (Machado, 1984, p. 107 *apud* Baleeiro, 2005, p. 978). Nesse sentido,

pode iniciar, munido pela CDA, não apenas o seu protesto, como também a ação de execução fiscal, instrumento especialmente desenhado para que a Fazenda possa satisfazer os seus créditos no âmbito judicial.

Nesse contexto, é inegável que de tantos credores passíveis de habilitação na falência, a Fazenda Pública seja um dos mais privilegiados (Baleeiro, 2005). Essa desigualdade de tratamento conferida ao ente estatal é justificada conforme se almeja o atendimento ao interesse público primário, atuação decorrente da observância do princípio da supremacia do interesse público, sem que isso implique violação ao princípio do *par conditio creditorum* (Covêllo, 2022).

No entanto, não se pode desconsiderar que o amplo conjunto de prerrogativas já conferidas à Fazenda Pública para a cobrança de seus créditos, e compreendendo a centralidade dos princípios que norteiam o processo falimentar, torna incabível o reconhecimento da Fazenda Pública como parte legítima para requerer, em pedido autônomo a falência do devedor.

Sob esse viés, é pertinente a lição de Baleeiro (2005), que defende que a Fazenda Pública não possui legitimidade ativa para requerer a falência, em razão de já dispor de garantias e privilégios dos mais elevados do ordenamento jurídico, os quais inclusive não podem ser renunciados por serem de ordem pública. A falência seria, então, inútil à Fazenda por ela já dispor de uma série de prerrogativas para receber a quantia que lhe é devida, incluindo um instrumento processual próprio.

Diante desse cenário, admitir que o Fisco possa se valer do pedido autônomo de falência como instrumento de cobrança significaria violar de forma evidente os princípios da isonomia e da impessoalidade. Isso aconteceria porque tal prerrogativa colocaria os demais credores em condição de desvantagem no processo falimentar, uma vez que não dispõem de mecanismos processuais equivalentes que lhes assegurem paridade de armas na busca pela satisfação de seus créditos (Covêllo, 2022).

Seguindo essa linha de raciocínio, mesmo que a Fazenda Pública tivesse legitimidade ativa para requerer a falência, em pedido autônomo, utilizando-se desse instrumento para assegurar o interesse público primário, resguardando o mercado de modo a eliminar empresas inviáveis e evitar eventuais perturbações que elas poderiam causar na economia (Requião, 1998), se no caso concreto restasse evidente que tal medida compromete o desenvolvimento econômico, o interesse primário estaria afastado (Covêllo, 2022).

Isso demonstra a linha tênue entre a utilização da falência como meio que busca a concretização do interesse público e sua indevida conversão em meio meramente arrecadatório, voltado exclusivamente à satisfação do crédito tributário.

Apesar de ser autorizada a habilitação de seus créditos no processo falimentar e o estabelecimento de hipóteses em que se é permitido o requerimento da falência pelo Fisco no contexto da convocação da recuperação judicial em falência, impedir que a Fazenda possa requerer de forma autônoma a falência não visa apenas resguardar a proteção dos princípios da impessoalidade e da isonomia, mas também evitar o desvirtuamento da própria falência.

Conferir à Fazenda Pública esse superpoder representaria não apenas uma afronta direta ao princípio da impessoalidade, uma vez que qualquer devedor poderia ser indistintamente submetido a essa coerção, mas também configuraria violação ao princípio da isonomia entre os credores, acentuando ainda mais a posição de superioridade do Fisco dentro do próprio processo falimentar.

Ademais, atribuir ao Fisco essa prerrogativa adicional implicaria, em última instância, incentivar um aumento significativo na judicialização, contribuindo para a já existente sobrecarga do Poder Judiciário e agravando a crônica morosidade processual, tema que será aprofundado no tópico seguinte.

4.4 Do princípio da eficiência

O princípio da eficiência, introduzido ao *caput* do art. 37 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional n. 19/1998, passou a integrar o rol de princípios que regem a atuação da Administração Pública. Sua incorporação à Constituição reflete os ideais da Reforma do Estado, promovida pelo Plano Diretor da Reforma do Estado, elaborado em 1995, que buscou implementar uma nova concepção de gestão pública (Di Pietro). Por meio desse princípio, pretendeu-se substituir a Administração Pública Burocrática pela Administração Pública Gerencial (Oliveira, 2025).

Sob essa perspectiva, a ideia de eficiência está diretamente vinculada à necessidade de concretização célere e efetiva das finalidades públicas estabelecidas no ordenamento jurídico (Oliveira, 2025). Nesse contexto, o princípio da eficiência comporta duas acepções fundamentais: a primeira, relacionada à atuação do agente público, que deve buscar o melhor desempenho no exercício de suas atribuições; e a segunda, voltada à forma de organização, estruturação e disciplina da Administração Pública, de modo a garantir a obtenção de resultados na prestação dos serviços públicos (Di Pietro).

Assim, uma medida administrativa será considerada eficiente quando for capaz de produzir os resultados legitimamente esperados com a maior intensidade possível e com o menor custo, tanto econômico quanto social (Oliveira, 2025).

No presente trabalho, é relevante a segunda acepção do princípio da eficiência, que, no âmbito do processo falimentar, se traduz na busca por celeridade, redução de custos, sejam eles financeiros, temporais ou operacionais, e diminuição da burocracia, tornando o procedimento menos oneroso para as partes envolvidas.

Esse princípio também se reflete na necessidade de uma liquidação célere dos ativos, com sua rápida reinserção na economia; na maximização do valor desses ativos, a fim de evitar sua desvalorização e, conseqüentemente, a diminuição dos recursos disponíveis para a satisfação dos credores; e, na maior probabilidade de observância do princípio da preservação da empresa e de sua função social, como forma de estimular o empreendedorismo e a continuidade das atividades produtivas.

Para evidenciar a importância da celeridade no processo falimentar, Coelho (2021) destaca que, nas alienações judiciais realizadas no âmbito da falência, a rapidez na realização do ativo deve prevalecer sobre a busca pelo valor estimado dos bens. Isso significa que, para o referido autor, é preferível promover a venda célere dos ativos arrecadados a prolongar o procedimento na tentativa de atingir o valor ideal de mercado.

Sob esse viés, Sacramone (2025) observa que a Lei n. 11.101/2005 deve ser interpretada à luz do princípio da eficiência, de modo que, no contexto falimentar, a rápida alienação dos ativos não apenas reduz os custos relacionados à conservação da Massa Falida, mas também permite maior satisfação dos credores, proporciona mais utilidade na aquisição dos bens por outros empresários e viabiliza, na medida do possível, a preservação da atividade produtiva.

Nesse contexto, cabe ressaltar o disposto no art. 75, §1º, da Lei n. 11.101/2005, segundo o qual “o processo de falência atenderá aos princípios da celeridade e da economia processual”, o que, por conseguinte, deve se estender a todos os seus incidentes, apensos e recursos. O §2º do mesmo dispositivo complementa, ao afirmar que “a falência é mecanismo de preservação de benefícios econômicos e sociais decorrentes da atividade empresarial, por meio da liquidação imediata do devedor e da rápida realocação útil de ativos na economia”. Ademais, conforme já mencionado, o inciso II desse mesmo artigo estabelece como objetivo da falência “permitir a liquidação célere das empresas inviáveis” (Scalzilli; Spinelli; Tellechea, 2023).

Entretanto, pesquisa realizada pelo Observatório da Insolvência, em 2022, sob coordenação da Associação Brasileira de Jurimetria, evidenciou que ainda persistem desafios a serem superados quanto à eficiência do processo falimentar. O estudo, com base em dados de falências ocorridas no Estado de São Paulo entre 2010 e 2020, revelou que o encerramento do

processo falimentar leva, em média, 16 anos. Além disso, constatou-se que somente 12,1% correspondentes aos ativos do devedor são efetivamente recuperados para venda, enquanto a taxa média de recuperação dos créditos pelos credores é de apenas 6,1%.

Ademais, dados divulgados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), na edição de 2024 do relatório Justiça em Números, evidenciam que a taxa de congestionamento nas varas exclusivas, por tipo de competência, no âmbito das ações de falência e recuperação judicial, atinge aproximadamente 61%. Tal índice reflete as dificuldades estruturais e operacionais enfrentadas para a efetiva implementação de medidas que promovam a eficiência nesse procedimento.

Para fins comparativos, verifica-se que a taxa de congestionamento nas varas exclusivas de execução fiscal é ainda mais elevada, atingindo 88%, o que acentua a preocupação com a sobrecarga do Poder Judiciário. Nesse contexto, admitir a legitimidade ativa da Fazenda Pública para requerer a falência de forma autônoma poderia comprometer ainda mais a celeridade processual, agravando a morosidade já existente e dificultando a concretização dos princípios que regem o processo falimentar.

Diante dessas questões, encontra-se em tramitação no Senado Federal o Projeto de Lei n. 3, de 2024, de iniciativa do Poder Executivo, que visa promover alterações na Lei n. 11.101/2005. Referido projeto foi aprovado em regime de urgência na Câmara dos Deputados, em março de 2024, com o propósito de aperfeiçoar o processo de falência. Todavia, a proposta tem sido objeto de críticas por parte de alguns juristas, os quais advertem para o risco de incremento da burocracia e possível enfraquecimento das garantias conferidas aos credores, comprometendo, assim, a eficiência do instituto falimentar (Solano, 2025).

Considerando os atuais desafios enfrentados pelo processo falimentar no tocante à efetivação do princípio da eficiência, não é adequado admitir a legitimidade ativa da Fazenda Pública para requerer, de forma autônoma, a falência do devedor. Tal autorização resultaria na ampliação das dificuldades já existentes, comprometendo ainda mais a superação de obstáculos estruturais do próprio sistema falimentar e sobrecarregando o Poder Judiciário. Essa medida implicaria, ademais, no agravamento da morosidade e da onerosidade do procedimento falimentar, distanciando-o de seus objetivos fundamentais.

Verifica-se, portanto, que as questões concernentes à eficiência no âmbito da falência demandam uma análise aprofundada acerca dos entraves que dificultam a concretização de suas finalidades de maneira célere e menos onerosa. A superação desses problemas requer não apenas o aprimoramento das propostas legislativas, como aquelas previstas no Projeto de Lei n. 3/2024, atualmente em trâmite no Senado Federal, mas também

o reconhecimento de que a ampliação das prerrogativas da Fazenda Pública nesse contexto pode intensificar a ineficiência do sistema.

Tal constatação se fundamenta, inclusive, na própria experiência prática da ação de execução fiscal, amplamente criticada por sua morosidade e ineficácia. Com efeito, se a Fazenda Pública enfrenta dificuldades para tornar eficiente o procedimento executivo fiscal, é razoável questionar de que forma sua atuação contribuiria para a celeridade e efetividade do processo falimentar, senão por meio da sua potencial utilização desmedida como instrumento de coação moral e econômica, comprometendo os objetivos legais da falência.

4.5 Dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade

Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, embora não estejam expressamente previstos no texto constitucional, configuram princípios implícitos da Administração Pública, sendo reconhecidos em diversos dispositivos legais, a exemplo do art. 2º da Lei do Processo Administrativo Federal, qual seja a Lei n. 9.784/1999 (Castro Júnior, 2024).

A doutrina diverge quanto à definição e distinção entre esses princípios: enquanto alguns autores os consideram sinônimos, outros sustentam que possuem naturezas distintas. Ainda assim, tem prevalecido o entendimento de sua fungibilidade, uma vez que ambos se vinculam a ideais como igualdade, justiça material e racionalidade, funcionando como importantes mecanismos de controle contra eventuais abusos por parte do Poder Público (Oliveira, 2025).

Sob essa perspectiva, o princípio da razoabilidade atua como instrumento que limita o exercício arbitrário da discricionariedade administrativa, assegurando a legitimidade dos atos estatais e prevenindo desvios de finalidade (Castro Júnior, 2024). Já o princípio da proporcionalidade refere-se à adequação entre os meios empregados e os fins perseguidos, expressando o chamado princípio da vedação ao excesso (Castro Júnior, 2024). Esse princípio se desdobra em três subprincípios: (i) adequação ou idoneidade; (ii) necessidade ou exigibilidade; e (iii) proporcionalidade em sentido estrito (Oliveira, 2025).

Nesse sentido, reconhecer a legitimidade ativa da Fazenda Pública para formular pedido autônomo de falência configura violação aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, haja vista que a Fazenda já dispõe de instrumentos específicos para a cobrança de seus créditos, como o protesto da CDA e a ação de execução fiscal. Ainda que lhe seja assegurado o direito de habilitação no processo falimentar e, em determinadas hipóteses, a

possibilidade de requerer a falência na convolação da recuperação judicial, permitir o ajuizamento autônomo desse pedido implica desvirtuar a finalidade excepcional do instituto falimentar.

Seguindo essa linha de raciocínio, é preciso ponderar que a falência se configura como uma medida extrema, significativamente mais gravosa do que a execução fiscal. Ao ser decretada, implica na inabilitação empresarial do devedor falido (art. 102 da Lei n. 11.101/2005), arrecadação de todos os bens do falido (exceto os bens absolutamente impenhoráveis e os patrimônios de afetação) e, eventualmente, na determinação judicial de encerramento definitivo das atividades empresariais, quando não é possível a conservação da unidade produtiva empresarial (Tomazette, 2025). Assim, sua utilização deve ser restrita a situações específicas, prevista na norma legal, não podendo ser banalizada como mecanismo alternativo de cobrança tributária, sob pena de ofensa ao princípio da razoabilidade.

Como observado, autorizar a Fazenda Pública a pleitear a falência de forma autônoma também afrontaria o princípio da proporcionalidade, pois impõe ao devedor medida de extrema gravidade, com amplos reflexos não apenas sobre a continuidade da atividade empresarial (princípio da preservação da empresa), mas também sobre as cadeias produtivas e coletividades a ela relacionadas (princípio da função social da empresa), mesmo quando a Fazenda já dispõe de meios suficientes para a satisfação de seus créditos. Assim, tal requerimento seria desnecessário, inútil e inadequado, considerando que a Fazenda já dispõe de instrumentos específicos para buscar a satisfação do seu crédito.

Sob esse viés, é importante destacar que os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade se relacionam com o princípio da impessoalidade, exigindo que qualquer distinção de tratamento entre administrados esteja devidamente justificada no ordenamento jurídico. Do contrário, tem-se uma forma de discriminação, seja ela positiva ou negativa, incompatível com os pilares do Estado de Direito e com os deveres que regem a atuação da Administração Pública (Mendes; Branco, 2021). Assim, até mesmo a escolha do devedor contra o qual será ajuizado o pedido de falência deve observar tais princípios, sob pena de o Estado incorrer em seletividade injustificada e desproporcional, em evidente afronta aos valores que orientam o processo falimentar e a atuação pública.

Assim, percebe-se que a possibilidade de a Fazenda Pública requerer a falência de forma autônoma representa uma clara ofensa aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, pois desvirtua a finalidade do instituto falimentar, transformando-o em um instrumento de cobrança de dívidas banalizado, quando já existem meios executórios próprios e eficazes à disposição do ente fazendário.

Essa medida extrema, ao ser utilizada de forma indevida, isto é, sem verificar as formalidades expressas na lei, além de impor ônus excessivo ao devedor, demonstra uma desnecessidade e inadequação na escolha do meio para atingir o fim da arrecadação, em dissonância com a própria racionalidade que deve guiar a atuação da Administração Pública.

4.6 Considerações finais sobre os princípios que ilegitimam a Fazenda Pública em requerer a falência de forma autônoma

Diante do exposto, torna-se evidente que o interesse arrecadatário da Fazenda Pública, representativo do interesse público secundário, não se confunde com o interesse público primário, que deve nortear a atuação estatal. Este último exige o respeito não apenas aos princípios que estruturam o sistema falimentar, como o da preservação da empresa e o da função social da atividade empresarial, mas também aos princípios gerais da Administração Pública, tais como a legalidade, a impessoalidade e a eficiência. Soma-se a isso a imprescindível observância de outros princípios constitucionais, como a isonomia, a razoabilidade e a proporcionalidade, que funcionam como restrições à atuação desenfreada do Poder Público.

Nesse cenário, não se pode falar em conflito entre o princípio da supremacia do interesse público e os referidos princípios constitucionais e administrativos, pois o interesse da Fazenda Pública em utilizar o processo falimentar como instrumento autônomo de cobrança de crédito tributário configura manifestação de interesse público secundário. Tal interesse, por sua natureza, não está abrangido pela proteção conferida pelo princípio da supremacia do interesse público, que tutela exclusivamente o interesse público primário.

Ademais, conforme evidenciado pela análise dos princípios já mencionados, as consequências que a autorização de a Fazenda Pública requerer de modo autônomo a falência seriam catastróficas para os devedores empresários ou sociedades empresárias, não apenas desvirtuando o próprio procedimento falimentar para privilegiar ainda mais a Fazenda que já conta com uma gama de prerrogativas para satisfazer o seu crédito, mas permitindo uma insegurança jurídica que comprometeria o próprio interesse da coletividade, desestimulando a iniciativa privada.

Sob esse viés, cabe aos demais agentes econômicos proteger o mercado por meio da eliminação de empresas cuja crise econômico-financeira se demonstre insuperável, na condição de credores capazes de postular o pedido autônomo de falência. Por outro lado, tal prerrogativa não cabe à Fazenda Pública, a qual pelos argumentos já supracitados, teria seus interesses arrecadatários resguardados pela utilização de instrumentos disponíveis para a cobrança do seu

crédito (ação de execução fiscal e protesto da CDA), podendo requerer a falência do devedor apenas nas situações estritamente permitidas na ordem legal, no contexto da convocação da recuperação judicial em falência. Além disso, o interesse arrecadatório da própria Fazenda Pública também poderia ser atendido, ainda que indiretamente, pela atuação dos demais credores aptos a requerer a falência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho analisou a controvérsia sobre a legitimidade ativa da Fazenda Pública em requerer por pedido autônomo a falência, isto é, excluindo-se as hipóteses legalmente previstas em que tal ente é autorizado a requerê-la no contexto da convolação da recuperação judicial em falência (art. 73, inciso V e VI, da Lei n. 11.101/2005). O foco desse debate foi a redação do art. 97, inciso IV, da Lei n. 11.101/2005, a qual elenca no rol de legitimados ativos para requerer a falência “qualquer credor”, expressão dotada de amplitude e subjetividade, haja vista que nutre argumentos divergentes sobre a possibilidade ou não de a Fazenda Pública requerer a falência.

Nesse sentido, a fim de dirimir a polêmica redação do referido artigo e superar eventuais desafios interpretativos, auxiliando operadores do Direito para uma adequada interpretação e aplicação da referida norma falimentar, a interpretação sistemática foi adotada, haja vista a lacuna normativa sobre o tema e necessidade de compatibilizá-lo com o ordenamento jurídico brasileiro, de modo a evitar distorções.

Sob esse viés, diante da complexidade da temática, foram apresentadas correntes doutrinárias favoráveis e contrárias à legitimidade ativa da Fazenda Pública para requerer a falência do devedor, com o intuito de ampliar o debate e oferecer uma análise crítica do tema.

Para compreender as prerrogativas e os mecanismos de que dispõe a Fazenda Pública para a satisfação de seus créditos, foram examinados aspectos centrais do Direito Tributário. Constatou-se que o ente fazendário possui uma gama de prerrogativas à sua disposição para garantir a satisfação de seu crédito, destacando-se a Certidão de Dívida Ativa (CDA), a qual viabiliza a imposição de diversas consequências aos particulares inadimplentes.

No que diz respeito aos aspectos gerais da participação da Fazenda Pública no instituto falimentar, foi abordado que a Fazenda Pública pode cobrar seus créditos por meio do protesto da CDA, no âmbito extrajudicial, e por meio da Ação de Execução Fiscal, no âmbito judicial. Apesar de algumas críticas à operacionalidade de ambos, é evidente que o ordenamento jurídico já confere ao Fisco meios próprios para a cobrança tributária.

Dessa forma, torna-se desnecessária a utilização do processo falimentar com esse propósito, o que enfraquece qualquer alegação de interesse de agir por parte do ente fazendário. Essa conclusão encontra respaldo no disposto no art. 187 do CTN e no art. 29 da LEF, os quais estabelecem que a cobrança judicial de créditos tributários não se submete ao concurso de credores nem à habilitação em falência, bastando a inscrição em dívida ativa para a deflagração dos atos cabíveis à satisfação do crédito.

A interpretação de tais dispositivos, na realidade, admite a participação da Fazenda Pública no processo falimentar, sendo nítido que o referido ente participa do concurso material de credores, o que inclusive, é reforçado pela inovação legislativa que introduziu a figura do incidente de classificação do crédito público (art. 7º- A da Lei 11.101/2005). No entanto, isso não se confunde com autorização para que possa requerer a falência de forma autônoma.

De fato, a evolução da legislação falimentar vem ampliando a atuação da Fazenda Pública na falência, como destacado não apenas pela criação do referido incidente, mas também pela disposição expressa quanto à legitimidade ativa da Fazenda Pública em requerer a falência de modo condicionado ao cenário da convocação da recuperação judicial em falência. Soma-se a esses fatores, o estímulo a utilização do protesto da CDA pelo Fisco como meio de cobrança do crédito tributário, o que pode ensejar no futuro eventual reconhecimento da constituição de elementos aptos a embasar um pedido de falência, com base na impontualidade injustificada.

Embora tais mecanismos possam implicar, no futuro, modificação no sentido de se reconhecer a legitimidade ativa da Fazenda Pública por meio da constituição de elementos legais suficientes para embasar um pedido de falência, isso, por si só, não supre a exigência legal expressa que autorize o Fisco a formular tal requerimento de maneira autônoma, sobretudo diante do princípio da legalidade, que impõe limites objetivos à atuação estatal.

Nesse tocante, apesar de a jurisprudência consolidada ter reiterado em diversos julgados a ilegitimidade ativa do ente Fazendário em requerer a falência, de modo autônomo, uma decisão recente do Tribunal de Justiça de São Paulo abalou esse cenário ao reconhecer tal possibilidade. Esse novo posicionamento reacendeu a controvérsia tanto no meio acadêmico quanto jurídico, revelando a urgência de uma definição mais clara por parte do legislador e dos tribunais superiores acerca da matéria.

Em razão desse contexto divergente, a interpretação sistemática do art. 97, inciso IV, da Lei n. 11.101/2005 foi utilizada para solucionar a problemática acerca do motivo pelo qual tal interpretação é adequada para prevenir a insegurança jurídica acerca da controvérsia sobre a legitimidade ativa da Fazenda Pública em requerer a falência de forma autônoma.

Para tanto, a análise da possibilidade de a Fazenda Pública requerer a falência de forma autônoma foi realizada à luz das finalidades que fundamentam o instituto falimentar, bem como sob a perspectiva principiológica que orienta sua aplicação. Buscou-se, assim, assegurar a preservação do propósito da falência e verificar a compatibilidade do art. 97, inciso IV, da Lei n. 11.101/2005 com os princípios que estruturam o regime falimentar.

Concluiu-se que o entendimento mais adequado é aquele que afasta a legitimidade ativa da Fazenda Pública para requerer a falência de modo autônomo, não apenas em razão da

finalidade da falência, mas também em respeito aos princípios que regem sua aplicação. Sob essa ótica, é inadmissível a utilização do processo falimentar como instrumento meramente arrecadatório, já que sua natureza é excepcional e seus efeitos ultrapassam o âmbito patrimonial do devedor, atingindo toda a coletividade envolvida em sua atividade econômica.

À luz dos princípios da preservação da empresa e de sua função social, evidencia-se que o uso do processo falimentar como meio indireto de cobrança de crédito tributário representa um desvirtuamento de sua finalidade. Essa postura incorre no equívoco de confundir o interesse público primário, voltado à manutenção da atividade produtiva e à proteção das relações econômicas, com o interesse público secundário, de cunho meramente arrecadatório.

Nesse cenário, considerando que os efeitos da atividade empresarial extrapolam o interesse meramente lucrativo do empresário, alcançando a geração de renda, a criação de empregos, o estímulo a relações comerciais com fornecedores e parceiros, bem como a oferta de bens e serviços à sociedade, a tese que melhor atende ao interesse público primário e ao desenvolvimento econômico-social do país é a que reconhece a ilegitimidade ativa da Fazenda Pública para requerer, de forma autônoma, a falência do devedor.

Sob a ótica dos princípios da isonomia e da impessoalidade, admitir que a Fazenda Pública possa ajuizar pedidos de falência de forma discricionária e sem critérios objetivos definidos em lei compromete a segurança jurídica relativa ao tratamento da matéria de insolvência empresarial. Tal prerrogativa, concedida de forma ampla, permitiria que o Fisco agisse conforme seus próprios interesses, sem observância de parâmetros legais, o que contraria a natureza excepcional da falência e acentua os riscos que sua decretação representa à continuidade das atividades econômicas.

Além disso, a concessão de mais esse poder à Fazenda Pública aprofundaria o desequilíbrio entre os credores no processo falimentar. Enquanto os demais credores não contam com os mesmos instrumentos legais e processuais disponíveis ao Fisco, a atribuição de legitimidade ativa ao ente fazendário agravaria sua posição de superioridade, gerando distorções no concurso de credores.

Por seu turno, no que se refere à observância do princípio da legalidade, observa-se que não há qualquer disposição normativa que, de forma expressa, autorize a Fazenda Pública a requerer, por meio de pedido autônomo, a falência do devedor empresário. Ainda que tal hipótese fosse admitida com base unicamente em construção jurisprudencial, conferi-la ao ente fazendário representaria grave risco à segurança jurídica, à estabilidade das relações empresariais e à confiança na própria ordem normativa. Isso porque a atuação da Administração

Pública privilegia a sua vinculação às normas legais, especialmente quando implica a restrição de direitos ou imposição de sanções.

Em relação ao princípio da eficiência, verifica-se que reconhecer à Fazenda Pública a possibilidade de requerer a falência por meio de pedido autônomo não atenderia às finalidades essenciais do processo falimentar de forma célere e menos onerosa. Ao contrário, tal iniciativa tende a intensificar a sobrecarga já existente no Poder Judiciário, especialmente diante do elevado número de execuções fiscais e processos falimentares em trâmite. Sob essa perspectiva, não se vislumbra qualquer contribuição positiva a autorização da Fazenda Pública a requerer a falência por meio de pedido autônomo para a promoção da eficiência no âmbito da jurisdição falimentar.

Ademais, é importante destacar que a Fazenda Pública já dispõe de instrumentos para a cobrança de seus créditos, como o protesto da Certidão de Dívida Ativa e a ação de execução fiscal. Permitir que o ente fazendário formule pedido autônomo de falência significaria distorcer a finalidade do instituto falimentar, cuja utilização deve permanecer restrita às hipóteses legalmente previstas, sob pena de sua banalização como mecanismo alternativo de cobrança tributária. Tal distorção afronta diretamente os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Apesar das considerações de natureza teleológica e principiológica já expostas, evidencia-se a urgência de um posicionamento mais claro e atualizado tanto do Poder Judiciário quanto do Poder Legislativo. É fundamental evitar interpretações extensivas que comprometam a segurança jurídica e abalem a previsibilidade e a confiança no procedimento falimentar. A jurisprudência dos Tribunais Superiores precisa ser revisada para enfrentar diretamente decisões como a proferida pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, a qual, inclusive, já vem sendo utilizada como precedente em outros julgados, e a legislação deve ser modificada com o objetivo de restringir, de forma expressa, a expressão “qualquer credor” constante no art. 97, inciso IV, da Lei n. 11.101/2005.

Essa atualização, tanto normativa quanto jurisprudencial, não apenas alinha o texto legal aos princípios que orientam o instituto da falência e suas finalidades, como também fortalece a proteção à atividade empresarial, reconhecendo-a como um vetor essencial de geração de riqueza e promoção do desenvolvimento social. Ao resguardar as empresas de cenários de instabilidade e incerteza jurídica, evita-se a ocorrência de prejuízos que poderiam impactar negativamente a sociedade que delas se beneficia.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Amador Paes de. **Curso de falência e recuperação da empresa**: de acordo com a Lei n. 11.101/2005. 23 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.
- BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- BRASIL. Conselho de Justiça Federal. I Jornada de Direito Comercial. **Enunciado 56**. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/129>. Acesso em 15 jun. 2025.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 547, de 22 de fevereiro de 2024**. 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: 23 abril 2025.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Revista Justiça em Números 2024**. Brasília: 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024-v-28-05-2024.pdf>. Acesso em: 23 abril 2025.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília: 5 de outubro 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 jul. 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: 30 abr. 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 30 abr. 2024.
- BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 15 jul. 2024.
- BRASIL. **Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002**. Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110522.htm. Acesso em: 06 jun. 2024.
- BRASIL. **Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005**. Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111101.htm. Acesso em: 25 abr. 2024.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso Especial nº 949.576/MG (2007/0103130-6)**. Agravante: Harpa Factoring Sociedade de Fomento Mercantil LTDA. Agravado: Rio Paraná Móveis LTDA. Relator: Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva. Terceira Turma. Data de Julgamento: 25/06/2013. Data de Publicação:

05/08/2013. Jusbrasil. Disponível em:

<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/23955071/certidao-de-julgamento-23955074>.

Acesso em: 14 jul. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Embargos de Divergência em Recurso Especial 1.162.964 /RJ (2012/0172215-3)**. Embargante: Condomínio do Edifício Jenny Andrade Faria. Embargado: DEPAC - Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários LTDA - Massa Falida. Relator: Ministro Humberto Martins. Data de Julgamento: 07/03/2018. Data de Publicação: 13/11/2018. Disponível em:

https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201201722153&dt_publicacao=13/11/2018. Acesso em: 11 abril 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 10.660-0/MG (91.0008532-4)**. Recorrente: Fazenda Pública do Estado de Minas Gerais. Recorrido: Tático Supermercado LTDA. Relator: Ministro Costa Leite. Terceira Turma. Data de Julgamento: 12/12/1995. Data de Publicação: 10/06/1996. Disponível em:

https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=199100085324&dt_publicacao=10/06/1996. Acesso em: 25 jun. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 188.148 /RS (1998/0067254-0)**. Recorrente: Estado do Rio Grande do Sul. Recorrido: Eletro Lumen Comércio e Representações LTDA. Relator: Ministro Humberto Gomes de Barros. Data do julgamento: 19/12/2001. Data de Publicação: 27/05/2002. Disponível em:

https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=199800672540&dt_publicacao=27/05/2002. Acesso em: 08 jul. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 136.565/RS (1997/0041765-4)**. Recorrente: Berta S/A Sistemas de Segurança. Recorrido: Expresso Cruzador S/A. Relator: Ministro Ruy Rosado de Aguiar. Quarta Turma. Data de Julgamento: 23/02/1999. Data de Publicação: 14/06/1999. Disponível em:

<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/8394653>. Acesso em: 01 jul. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 138.868/MG (1997/0046205-6)**. Recorrente: Fazenda Pública do Estado de Minas Gerais. Recorrido: EGOM LTDA. Relator: Ministro Ruy Rosado de Aguiar. Quarta Turma. Data de Julgamento: 17/02/1998. Data de Publicação: 30/03/1998. Jusbrasil. Disponível em:

<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/19864790>. Acesso em: 25 jun. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 164.389/MG (1998/0010726-6)**. Recorrente: Fazenda Pública do Estado de Minas Gerais. Recorrido: Frigorífico Catalão LTDA. Relator: Ministro Castro Filho. Data de Julgamento: 13/08/2003. Data de Publicação: 16/08/2004. p. 130. Jusbrasil. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/19478420>. Acesso em: 02 jul. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 287.824/MG (2000/0119099-7)**. Recorrente: Fazenda Pública do Estado de Minas Gerais. Recorrido: Construtora OAS LTDA. Relator: Ministro Francisco Falcão. Data de Julgamento: 20/10/2005. Data de Publicação: 20.02.2006 p. 205 RDDT vol. 128 p. 147. Jusbrasil. Disponível em:

<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/56058>. Acesso em: 02 jul. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 363.206/MG (2001/0148271-0)**. Recorrente: Fazenda Pública do Estado de Minas Gerais. Recorrido: Royal Minas Distribuidora LTDA. Relator: Ministro Humberto Martins. Data de Julgamento: 04/05/2010. Data de Publicação: 21/05/2010. Jusbrasil. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/14354677>. Acesso em: 02 jul. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 802.324/SP (2005/0200363-7)**. Recorrente: Alpen IndústriaTêxtil LTDA. Recorrido: Jovil Indústria de Cosméticos Importação e Exportação LTDA. Relatora: Ministra Nancy Andrichi. Terceira Turma. Data de Julgamento: 18/11/2008. Data de Publicação: 01/12/2008. Jusbrasil. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/2044320/inteiro-teor-12226061?origin=serp>. Acesso em: 14 jul. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 967.626/RS (2007/0157562-6)**. Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Recorrido: D'Viena Calçados LTDA - Massa Falida. Relator: Ministro Castro Meira. Data do Julgamento: 09/10/2007. Data de Publicação: 27/11/2008. Jusbrasil. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/2021352/inteiro-teor-12227627?origin=serp>. Acesso em: 25 jun. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 988.468/RS (2007/0224191-9)**. Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Recorrido: D'Viena Calçados LTDA - Massa Falida. Relator: Ministro Castro Meira. Data do Julgamento: 13/11/2007. Data da Publicação: 29/11/2007. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?seq=3547184&tipo=5&nreg=200702241919&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20071129&formato=PDF&salvar=false>. Acesso em: 25 jun. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.103.405/MG (2008/0244823-0)**. Recorrente: Fazenda Nacional. Recorrido: Esporte Espetacular LTDA – Massa Falida. Relator: Ministro Castro Meira. Segunda Turma. Data do Julgamento em: 02/04/2009. Data de Publicação: 27/04/2009. Jusbrasil. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/4114168/inteiro-teor-12215447>. Acesso em: 25 jun. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.141.990/PR (2009/0099809-0)**. Recorrente: Fazenda Nacional. Recorrido: José Agnaldo de Moraes. Relator: Ministro Luiz Fux. Data de Julgamento: 10/11/2010. Data de Publicação: 19/11/2010. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200900998090&dt_publicacao=19/11/2010. Acesso em: 12 abril 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.872.153/SP (2020/0099307-8)**. Recorrente: Fazenda Nacional. Recorrido: Saúde Abc Serviços Médico Hospitalares LTDA. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. Data do Julgamento: 09/11/2021. Data de Publicação: 16/12/2021. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?seq=2113155&tipo=0&nreg=20200993078&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20211216&formato=PDF&salvar=false>. Acesso em: 27 maio 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 2.082.781/SP (2023/0225989-6)**. Recorrente: Risatec Distribuidora de Ferro e Aço LTDA; Corte & Dobra Comercio de Aço e Serviços LTDA; MGA Administracao e Consultoria LTDA; Risa Participacoes LTDA e Sutrac Transportes de cargas LTDA. Recorrido: Banco Safra S.A. Relator: Ricardo Villas Bôas Cueva. Data de julgamento: 28/11/2023. Data de publicação: 06/12/2023. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=219846820®istro_numero=202302259896&peticao_numero=&publicacao_data=20231206&formato=PDF. Acesso em: 15 abril 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 219**. Os créditos decorrentes de serviços prestados à massa falida, inclusive a remuneração do síndico, gozam dos privilégios próprios dos trabalhistas. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoainstitucional/index.php/sumstj/author/proofGalleyFile/5656/5778#:~:text=Os%20cr%C3%A9ditos%20decorrentes%20de%20servi%C3%A7os,dos%20privil%C3%A9gios%20pr%C3%B3prios%20dos%20trabalhistas>. Acesso em: 03 maio de 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Tema Repetitivo nº 1.092**. É possível a Fazenda Pública habilitar em processo de falência crédito objeto de execução fiscal em curso, mesmo antes da vigência da Lei n. 14.112/2020, e desde que não haja pedido de constrição no juízo executivo. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1092&cod_tema_final=1092. Acesso em: 24 maio 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.934-2/DF**. Requerente: Partido Democrático Trabalhista. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Data de Julgamento: 27/05/2009. Data de Publicação: 06/11/2009. Jusbrasil. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/14713171>. Acesso em: 07 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.135/DF**. Requerente: Confederação Nacional da Indústria – CNI. Relator: Ministro Roberto Barroso. Data do Julgamento: 09/11/2016. Data da Publicação: 07/02/2018. Jusbrasil. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/772497388/inteiro-teor-772497418>. Acesso em: 09 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo nº 914.045/MG (0333096-29.2011.8.13.0027)**. Reclamante: Estado de Minas Gerais. Reclamado: Flávio Lúcio Moreira Vianna. Relator: Edson Fachin. Data de Julgamento: 15/10/2015. Data de Publicação: 19/11/2015. Jusbrasil. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/861462151>. Acesso em: 01 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.322.493/PR (0003568-34.2018.8.16.0014)**. Agravante: Município de Londrina. Agravado: Veronesi Incorporacoes Imobiliarias LTDA. Relator: Ricardo Lewandowski. Data de Julgamento: 04/11/2021. Data de Publicação: 09/11/2021. JusBrasil. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/1312680844>. Acesso em: 01 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.376.543/PR (0027792-70.2017.8.16.0014)**. Embargante: Município de Londrina.

Embargado: Construtora Daher LTDA – EPP. Relator: Alexandre De Moraes. Data de Julgamento: 23/05/2022. Data de Publicação: 30/05/2022. Jusbrasil. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/1519158157>. Acesso em: 01 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema de Repercussão Geral nº 1.184**. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE1355208Tema1184extinodeexecuofiscaldebaixoaloprotestodadvidaativarev.LC_AO_FSP.pdf. Acesso em: 23 abril 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal. **Agravo de Instrumento nº 0749717-70.2020.8.07.0000**. Agravante: Viplan Viacao Planalto Limitada. Agravado: Wallace Anderson Alves de Oliveira. Relator: Getúlio de Moraes Oliveira. Data de Julgamento: 21/07/2021. 7ª Turma Cível. Data de Publicação: 03/08/2021. Jusbrasil. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-df/1257774056>. Acesso em: 29 maio 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **Apelação Cível nº 0000514-64.2019.8.16.0163**. Apelante: Município de Quatiguá/PR. Apelado: Metro Engenharia. Relator: Desembargador Pericles Bellusci de Batista Pereira. Data de Julgamento: 17/08/2020. Data de Publicação: 17/08/2020. Jusbrasil. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-pr/1534740417>. Acesso em: 25 jun. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Agravo de Instrumento nº 2103695-33.2023.8.26.0000**. Agravante: China Construction Bank (Brasil) Banco Multiplo S.a. Agravados: Usina Santa Rosa Ltda, S.a.l. Agropecuária S/A, Malini Agropecuaria S/A e Agro Pecuária e Mineração Labronici Ltda Interessados: Deloitte Touche Tohmatsu Consultores Ltda, União Federal - Prfn e Estado de São Paulo. Relator: Des. Alexandre Lazzarini. Data de Julgamento: 27/09/2023. Data de Publicação: 27/09/2023. Jusbrasil. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-sp/2498133344/inteiro-teor-2498133387>. Acesso em: 10 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Agravo de Instrumento nº 2107327-67.2023.8.26.0000**. Agravante: Fundo de Investimento Em Direitos Creditorios Nao Padronizados Valecred. Agravados: Usina Santa Rosa Ltda, Agro Pecuária e Mineração Labronici Ltda, Malini Agropecuaria S/A e S.a.l. Agropecuária S/A. Relator: Alexandre Lazzarini. Data do Julgamento: 27/09/2023. Data de Publicação: 27/09/2023. Jusbrasil. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-sp/2498133242/inteiro-teor-2498133282>. Acesso em: 25 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Agravo de Instrumento nº 2190944-22.2023.8.26.0000**. Agravantes: Wendt do Brasil Com. Importação e Exportação de Abrasivos LTDA. EPP. Agravada: C&E FEIN GMBH. Relator: Des. Azuma Nishi. Data de Julgamento: 05/04/2024. Data de Publicação: 05/04/2024. Jusbrasil. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-sp/2322536553/inteiro-teor-2322536557>. Acesso em: 10 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação Cível nº 1001975-61.2019.8.26.0491**. Apelante: União (Fazenda Nacional). Apelado: Derco Comercio e Representações Processual de Produtos e Alimenticios LTDA. Relator: Alexandre Lazzarini. Data de Julgamento: 30/07/2020. Data de Publicação: 31/07/2020. Migalhas. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivos/2020/8/64BE783895CAB2_acordaofalenciaTJSP.pdf. Acesso em: 03 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul. **Apelação Cível nº 0832908-69.2020.8.12.0001**. Apelante: Estado de Mato Grosso do Sul. Apelado: Frutilla Indústria e Comércio de Bebidas Ltda. Relator: Des. Fernando Mauro Moreira Marinho. Data de Julgamento: 19/10/2021. Data de Publicação: 25/10/2021. Jusbrasil. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-ms/1305406097>. Acesso em: 09 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Apelação Cível nº 166063 SC 1998.016606-3**. Apelante: Estado de Santa Catarina. Apelado: Dinamiza Veículos Peças e Acessórios Ltda. Relator: Luiz César Medeiros. Segunda Câmara de Direito Público. Data de julgamento: 06/05/2002. Jusbrasil. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-sc/5064746/inteiro-teor-11547492?origin=serp>. Acesso em: 24 jun. 2025.

BRIGIDO, Thiago Ciocari; MENDES, Thayana Felix. Legitimidade da fazenda pública para postular a falência do devedor tributário: a função social da empresa e o interesse jurídico no par conditio creditorium. **Revista da PGFN**, ano 1, n. 3, p. 229-255, 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/revista-pgfn/ano-i-numero-iii-2012/O%2036%20ARTIGO%20-%20LEGITIMIDADE%20FP%20FALENCIA.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2024.

CARRAZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CASTELLANI, Fernando F. Novas formas de cobrança do crédito tributário: call center, serasa e protesto. **IBET – Instituto Brasileiro de Estudos Tributários**, 2018. Disponível em: <https://www.ibet.com.br/wp-content/uploads/2018/03/Fernando-F.-Castellani.pdf>. Acesso em: 11 abril 2025.

CASTRO JÚNIOR, Renério De. **Manual de Direito Administrativo**. 4.ed., rev., atual e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

COELHO, Fabio Ulhoa. **Curso de direito comercial**, volume 3: direito de empresa: contratos, falência e recuperação de empresas. 20 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

COELHO, Inocêncio Mártires. **Da hermenêutica filosófica á hermenêutica jurídica**: fragmentos. 2 ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2015.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

COVÊLLO, Diogo Luiz Araújo de Benevides. **A (i)legitimidade da fazenda pública requerer falência direta de seu devedor: uma análise a partir do interesse público**. 2022. 113 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2022. Disponível em: http://52.186.153.119/bitstream/123456789/4244/1/DISSERTA%c3%87%c3%83O_DIOGO

%20LUIZ%20ARA%c3%9aJO%20DE%20BENEVIDES%20COV%c3%8aLLO_MESTRA DO%20PROFISSIONAL%20EM%20DIREITO.pdf. Acesso em: 19 dez. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 38. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2025. *E-book*.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Manual de Direito Comercial**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2016. *E-book*.

GONDIM, Gustavo Alencar de Andrade. **Da legitimidade fazendária para requerer a falência**: análise principiológica centrada no prisma da preservação da empresa e demais princípios do ordenamento jurídico brasileiro. 2023. 56 f. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Fortaleza, 2023. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/76678/1/2023_tcc_gaagondim.pdf. Acesso em: 19 dez. 2024.

GOUVEA, M. DE F.; BENSOUSSAN, F. G. A fazenda pública nos processos de falência. **Revista da Advocacia Pública Federal**, v. 2, n. 1, 13 jan. 2022. Disponível em: <https://seer.anafe.org.br/index.php/revista/article/view/43>. Acesso em: 19 dez. 2024.

GROSTEIN, Julio. **Ativismo judicial**: análise comparativa do direito constitucional brasileiro e norte-americano. São Paulo: Almedina, 2019. *E-book*.

Informativo Comentado 719 STJ. **Dizer o Direito**. Disponível em: <https://dizerodireito.net/wp-content/uploads/2022/01/info-719-stj.pdf>. Acesso em: 27 maio 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 16. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense 2025. *E-book*.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 33. ed. rev., atual. e ampl. -São Paulo: Malheiros, 2012.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Manual de Direito Tributário**. 15. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. *E-book*.

MAMEDE, Gladston. **Direito Empresarial Brasileiro**: Falência e Recuperação de Empresas. 13 ed. rev. e atual. Barueri (São Paulo): Atlas, 2022. *E-book*.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. *E-book*.

MESSIAS, A. L. B. .; TOMÉ, F. D. P. .; LORO NETTO, C. C. A. . REQUERIMENTO DE FALÊNCIA PELA FAZENDA PÚBLICA E O PRINCÍPIO DA PRESERVAÇÃO DA EMPRESA. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, [S. l.], v. 38, n. 2, p. 247–264, 2022. Disponível em: <https://revista.fdsu.edu.br/index.php/revistafdsu/article/view/371>. Acesso em: 24 maio. 2024.

Observatório da insolvência. Fase 3: Falências no Estado de São Paulo. Associação Brasileira de Jurimetria. Disponível em: <https://abjur.github.io/obsFase3/index.html>. Acesso em: 05 jun. 2025.

OLIVEIRA, Bruno bastos de; OLIVEIRA, Maria das Graças Macena Dias de. A busca pela satisfação do crédito tributário: protesto de CDA e os impactos no setor privado. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**. v. 5, n. 1, Jan/Jun. 2019, p. 61-82. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/direitotributario/article/view/5443>. Acesso em: 10 maio 2025.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 13. ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2025. *E-book*.

PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário Completo**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025. *E-book*.

RAMOS, André Luiz Santa Cruz. **Direito Empresarial: volume único**. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método. 2020.

REQUIÃO, Rubens. **Curso de direito falimentar**. 17. ed. vol. I. São Paulo: Saraiva, 1998.

SACRAMONE, Marcelo Barbosa. **Comentários à lei de recuperação de empresa e falência** – 6. ed. - São Paulo: Saraiva Jur, 2025. *E-book*.

SACRAMONE, Marcelo Barbosa. **Manual de Direito Empresarial**. 6. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025. *E-book*.

SCALZILLI, João Pedro; SPINELLI, Luis Felipe; TELLECHEA, Rodrigo. **Recuperação de Empresas e Falências: teoria e prática na Lei 11.101/2005**. 4 ed. rev., atual., e ampl. São Paulo: Almedina, 2023.

SHELLES, Marta Santiago de Oliveira. **O Princípio da Preservação da Empresa no Novo Sistema Falimentar**. 2009. Disponível em: <https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2009/trabalhos_12009/martaschelles.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2024.

SIQUEIRA, Natércia Sampaio. **Crédito Tributário: Constituição e Exigências Administrativas**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

SOLANO, Fabiana. Falência eficiente: Os desincentivos do PL 3/24 e 10 sugestões que poderiam contribuir para melhorar o sistema. **Migalhas**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/insolvencia-em-foco/429675/falencia-eficiente-desincentivo-do-pl-3-24-e-sugestoes-para-o-sistema>. Acesso em: 05 jun. 2025.

TEXEIRA, Anderson Vichinkeski. **Ativismo Judicial: Nos limites entre racionalidade jurídica e decisão política**. **Revista Direito Gv**, São Paulo, p. 37-47, 2012. Jan- Jun 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/dr6L3MVvFz4MsrCShHytnrQ/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 30 maio 2025.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Código de processo civil anotado**. 28 ed., rev., atual. e ampl. - Rio de Janeiro: Forense, 2025. *E-book*.

TOMAZETTE, Marlon. **Curso de Direito Empresarial - volume 2 – títulos de crédito**- 13. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2022. *E-book*.

TOMAZETTE, Marlon. **Curso de direito empresarial - volume 3 - falência e recuperação de empresas**.13. ed. - São Paulo: Saraiva Jur, 2025. *E-book*.

VALE, Luís Manoel Borges do; BARBOSA, Leonardo Máximo. **A reforma da Lei nº 11.101/05 e a legitimidade ativa da Fazenda Pública para postular a falência**: novos paradigmas. Revista do Centro de Estudos Jurídicos, Belo Horizonte, ano 12, n. 12, p. 139-152, dez. 2022. Disponível em: https://www.pge.pe.gov.br/app_themes/RPGE-PE12_MIOLO_COORD2.pdf. Acesso em: 09 jun. 2025.