



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – CAMPUS JOÃO PESSOA
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA**

LETÍCIA MACÊDO ARANHA

**OS EQUÍVOCOS DO POSICIONAMENTO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE
JUSTIÇA SOBRE A EXIGÊNCIA DE PRÉVIA GARANTIA DO JUÍZO NOS
EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL**

**JOÃO PESSOA
2022**

LETÍCIA MACÊDO ARANHA

**OS EQUÍVOCOS DO POSICIONAMENTO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE
JUSTIÇA SOBRE A EXIGÊNCIA DE PRÉVIA GARANTIA DO JUÍZO NOS
EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Graduação em Direito de João
Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da
Universidade Federal da Paraíba como
requisito parcial da obtenção do grau de
Bacharel em Direito.

Orientador: Dr. Marcelo Weick Pogliese

JOÃO PESSOA
2022

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

A662e Aranha, Leticia Macedo.

Os equívocos do posicionamento do Superior Tribunal de Justiça sobre a exigência de prévia garantia do juízo nos embargos à execução fiscal / Leticia Macedo Aranha. - João Pessoa, 2022.
56 f.

Orientação: Marcelo Weick Pogliese.
Monografia (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Execução Fiscal. 2. Embargos à Execução Fiscal.
3. Prévia garantia do Juízo. 4. Superior Tribunal de
Justiça. I. Pogliese, Marcelo Weick. II. Título.

UFPB/CCJ

CDU 34

LETÍCIA MACÊDO ARANHA

**OS EQUÍVOCOS DO POSICIONAMENTO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE
JUSTIÇA SOBRE A EXIGÊNCIA DE PRÉVIA GARANTIA DO JUÍZO NOS
EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL**

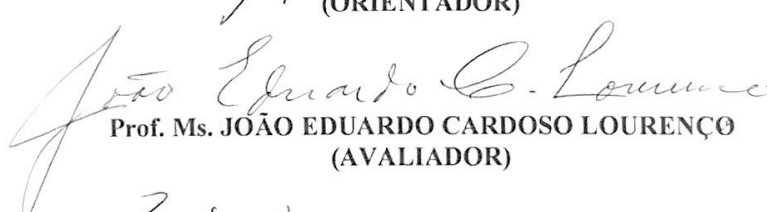
Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Graduação em Direito de João
Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da
Universidade Federal da Paraíba como
requisito parcial da obtenção do grau de
Bacharel em Direito.

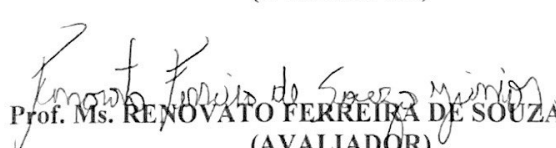
Orientadora: Dr. Marcelo Weick Pogliese

DATA DA APROVAÇÃO: 07 DE DEZEMBRO DE 2022

BANCA EXAMINADORA:


Prof. Dr. MARCELO WEICK POGLIESE
(ORIENTADOR)


Prof. Ms. JOÃO EDUARDO CARDOSO LOURENÇO
(AVALIADOR)


Prof. Ms. RENOVATO FERREIRA DE SOUZA JÚNIOR
(AVALIADOR)

AGRADECIMENTOS

A Deus, por tamanha graça derramada sobre a minha vida, sendo o único o digno de receber toda honra, glória e louvor por qualquer boa obra que eu venha a realizar, pois tudo o que faço é por Ele, por intermédio dEle e para Ele.

Ao meu amado esposo, Felipe Santos, por todo o amor, paciência, apoio e incentivo, sem os quais eu certamente não teria concluído este trabalho.

À minha mãe, Soraya Macêdo, por ser a maior incentivadora dos meus estudos e por ter me possibilitado chegar a este momento através do seu trabalho árduo.

À minha avó, Zulmira Macêdo, por todo o amor e cuidado dedicados a mim durante toda a minha vida.

À minha irmã, Rayanne Macêdo, por ser exemplo de perseverança e dedicação, sendo fonte de inspiração para a minha caminhada.

A todos os demais familiares que direta ou indiretamente contribuíram para que eu concluísse este curso, os meus mais sinceros agradecimentos.

Aos colegas de que fiz durante esta jornada, e, especialmente, à Maria-Vitória Alencar, por ter sido amiga presente em todos os momentos.

Aos professores que contribuíram para a minha formação. Em especial, ao prof. Marcelo Weick Pogliese, pela oportunidade de ter sido monitora de sua disciplina e pela orientação neste trabalho.

Por fim, agradeço ao juiz Eduardo José de Carvalho Soares por todo o conhecimento transmitido durante o estágio na 2ª Vara de Executivos Fiscais da João Pessoa, fundamental para a realização desta pesquisa.

*Bendito seja o Senhor, a minha Rocha, que treina as
minhas mãos para a guerra e os meus dedos para a
batalha.*

Salmos 144:1

RESUMO

A Lei nº 6.830/80 – intitulada Lei de Execução Fiscal (LEF) – regulamenta o procedimento de cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública e estabelece a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil (CPC) ao feito. Contudo, as intensas transformações sofridas pelo ordenamento jurídico brasileiro desde a sua publicação ocasionaram diversas controvérsias sobre a interpretação e aplicabilidade de alguns de seus dispositivos, muitas das quais continuam sendo debatidas pela doutrina e pela jurisprudência. Uma delas refere-se ao art. 16, §1º, da LEF, que estabelece a prévia garantia do juízo como requisito de admissibilidade dos embargos à execução fiscal. Em meio às discussões doutrinárias e jurisprudenciais sobre a matéria, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) fixou a manutenção da exigência, mesmo diante de disposição em sentido contrário consubstanciada no art. 914, *caput*, do Código de Processo Civil de 2015 (CPC/15). Nesse contexto, o presente trabalho objetiva explicitar os equívocos quanto aos argumentos utilizados pela Corte para fundamentar a subsistência do mandamento estabelecido pelo art. 16, §1º, da LEF, e para mitigar a sua aplicabilidade diante da hipossuficiência patrimonial do executado, com base, respectivamente, nas decisões proferidas no julgamento do REsp 1.272.827/PE e do REsp 1.487.772/SE. Com isso, a pesquisa demonstra que o entendimento do Tribunal sobre a controvérsia não encontra respaldo nas normas constitucionais e processuais vigentes, não sendo aquele que melhor atende aos interesses da Fazenda Pública ou do jurisdicionado.

Palavras-chave: Execução Fiscal. Embargos à Execução Fiscal. Prévia garantia do Juízo. Superior Tribunal de Justiça.

ABSTRACT

The Federal Law 6.830/80 – titled Tax Enforcement Law (LEF) – regulates the procedure of judicial collection of the Active Debt of the Public Treasury and establishes the subsidiary application of the Brazilian Code of Civil Procedure (CPC) to the case. However, the intense transformations undergone by the Brazilian legal system since its publication have led to several controversies about the interpretation and applicability of some of its provisions, many of which continue to be debated by doctrine and jurisprudence. One of them refers to the article 16, paragraph 1, of the LEF, which establishes the prior court guarantee as a requirement for the admissibility of the embargoes to the tax enforcement. In the midst of doctrinal and jurisprudential discussion about the matter, the Superior Court of Justice (STJ) established the maintenance of the requirement, even against the contrary provision embodied in the article 914, caput, of the Brazilian Code of Civil Procedure of 2015 (CPC/15). In this context, the present academic work aims to clarify the misconceptions regarding the arguments used by the Court to substantiate the existence of the commandment established by the article 16, paragraph 1, of the LEF, and to mitigate its applicability in the face of the debtor's equity hyposufficiency, based, respectively, on the decisions handed down in the judgment of REsp 1.272.827/PE and REsp 1.487.772/SE. With this, the research demonstrates that the understanding of the Court about the subject does not find support in the current constitutional and procedural norms, not being the one that best serves the interests of the Public Treasury or the private individual.

Key-words: Tax Enforcement. Embargoes to the Tax Enforcement. Prior court guarantee. Superior Court of Justice.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 O PROCEDIMENTO DE COBRANÇA JUDICIAL DA DÍVIDA ATIVA DA FAZENDA PÚBLICA.....	12
2.1 EXECUÇÃO FISCAL.....	13
2.1.1 Garantia do Juízo	15
2.1.2 Penhora.....	16
2.2 A DEFESA DO EXECUTADO	18
2.2.1 Exceção de pré-executividade.....	20
2.2.2 Embargos à Execução Fiscal	22
3 O POSICIONAMENTO DO STJ ACERCA DA APLICABILIDADE DA GARANTIA DO JUÍZO COMO REQUISITO DE ADMISSIBILIDADE DOS EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL.....	25
3.1 PRINCÍPIO DA ESPECIALIDADE.....	27
3.2 INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA DA LEF E DO CPC	31
3.3 PRIMAZIA DO CRÉDITO PÚBLICO SOBRE O PRIVADO	34
4 A MITIGAÇÃO DA EXIGÊNCIA DE PRÉVIA GARANTIA DO JUÍZO EM FACE DA INSUFICIÊNCIA PATRIMONIAL DO EXECUTADO PELO STJ.....	38
4.1 HIPOSSUFICIÊNCIA DO EXECUTADO	39
4.2 PRINCÍPIO DO ACESSO À JUSTIÇA.....	41
4.3 PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA	45
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	49
REFERÊNCIAS	52

1 INTRODUÇÃO

O termo execução fiscal designa o procedimento de cobrança da Dívida Ativa Tributária e não Tributária da Fazenda Pública, através do qual a exequente pode satisfazer seu direito de crédito contra o particular. Embora muitos países adotem a cobrança administrativa, como ocorre nos Estados Unidos e na Alemanha, no Brasil, o procedimento é realizado judicialmente através da ação de execução fiscal.

A matéria, que foi alvo de regulamentação específica durante o governo de Getúlio Vargas através do Decreto-Lei nº 960/38, ainda sobre a égide da Constituição Federal de 1937 (CF/37), ganhou novos delineamentos com a inauguração do Código de Processo Civil de 1973 (CPC/73), que previu disposições comuns para a execução de dívidas líquidas e certas – isto é, fundadas em título extrajudicial. Com isso, o códex passou a regular a execução fiscal, conferindo ao crédito público o mesmo tratamento atribuído ao crédito particular e, para algumas espécies deste, rito ainda mais célere e eficaz.

Não sendo bem recebida, a mudança culminou na edição da Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980 – a chamada Lei de Execução Fiscal (LEF), editada com o objetivo de regulamentar a cobrança judicial da Dívida Ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas respectivas autarquias, e de estabelecer-lhe um procedimento mais ágil e eficiente, no qual as prerrogativas do crédito público e da Fazenda Pública fossem efetivamente observadas.

Nesse contexto, optou-se pela adoção de uma lei autônoma com disposições especiais para a execução fiscal, apoiada nas normas do Código de Processo Civil (CPC), cuja aplicação ao procedimento tornou-se subsidiária. A vigência da legislação não sofreu alterações com a superveniência da Constituição Federal de 1988 (CF/88), da reforma substancial promovida pela Lei nº 11.382/06 ao processo de execução previsto no CPC/73, ou com a posterior edição do Código de Processo Civil de 2015 (CPC/15), permanecendo plenamente aplicável ao procedimento executivo fiscal.

Contudo, apesar de vigente e com pouquíssimas alterações em seu texto original, as intensas transformações sofridas pelo ordenamento jurídico brasileiro desde a publicação LEF ocasionaram diversas controvérsias em sua interpretação e aplicabilidade, muitas das quais ainda são amplamente debatidas pela doutrina e pela jurisprudência. Uma delas se dá diante contradição existente entre o texto do art. 16, §1º, da Lei nº 6.830/80, que estabelece a garantia do juízo como requisito para admissibilidade dos embargos à execução fiscal, e o art. 914, *caput*, do CPC/15, que dispensa a exigência na sistemática geral da execução de título

extrajudicial, mantendo a mesma disposição do art. 736 do CPC/73, com a redação dada pela Lei nº 11.382/06.

Diante disso, enquanto Corte responsável pela uniformização da interpretação da lei federal no Brasil, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), no julgamento do Recurso Especial (REsp) 1.272.827/PE, fixou o entendimento de que a exigência estabelecida pela LEF prevalece sobre o dispositivo do CPC, com fundamento no princípio da especialidade das normas, na interpretação sistemática de ambos os diplomas normativos e na primazia do crédito público sobre o privado. Contudo, o posicionamento não foi capaz de pôr fim às discussões sobre a temática, que continuam a existir em virtude de diversas críticas doutrinárias ao entendimento do Tribunal.

Somado a isso, a disposição da LEF também é confrontada diante de diversos princípios e garantias constitucionais estabelecidos pela CF/88, tais como o do acesso à justiça, do contraditório e da ampla defesa. No julgamento do REsp 1.487.772/SE, frente a tais questionamentos, o STJ decidiu mitigar a aplicabilidade da exigência determinada pelo art. 16, §1º, da LEF, admitindo a propositura dos embargos à execução fiscal mesmo diante da ausência da garantia ou de sua insuficiência, caso comprovado inequivocamente a hipossuficiência patrimonial do executado.

Nesse contexto, busca-se questionar: o entendimento do STJ acerca da manutenção da garantia do juízo como requisito de admissibilidade dos embargos à execução fiscal está em conformidade com as normas processuais e constitucionais afetas à matéria?

Por conseguinte, a pesquisa efetuada objetiva expor os principais aspectos da LEF, explicitando o rito atribuído ao procedimento de cobrança judicial da Dívida Ativa e, principalmente, a defesa exercida pelo executado através dos embargos à execução. Além disso, o trabalho visa explicitar cada um dos argumentos que fundamentaram as decisões proferidas nos julgamentos do REsp 1.272.827/PE e do REsp 1.487.772/SE, uma vez que constituem os principais precedentes do Tribunal Superior sobre a matéria, investigando se o posicionamento adotado é realmente aquele que melhor atende aos interesses da Fazenda Pública e se a mitigação da exigência de prévia garantia nos embargos à execução fiscal em face da hipossuficiência do executado é capaz de dirimir eventuais contradições normativas estabelecidas diante do 16, §1º, da LEF.

Além de envolver relevantes questões processuais e constitucionais que interessam, notoriamente, ao jurisdicionado, a justificativa da presente pesquisa se perfaz diante do atual cenário das execuções fiscais no Brasil, indicadas como o maior fator de morosidade do Poder Judiciário do país e responsáveis pela segunda maior taxa de congestionamento de processos

segundo dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Nessa conjuntura, no ano de 2021, as ações de execução fiscal representaram 35% do total de casos pendentes e 65% das execuções em tramitação (CNJ, 2022), implicando em altos custos ao Poder Judiciário e em prejuízos à Fazenda Pública, ante à falta de satisfação de seu direito de crédito.

Dessa forma, ao analisar a controvérsia que circunda a prévia garantia do juízo enquanto requisito de procedibilidade dos embargos à execução fiscal, o presente trabalho também espera promover importantes reflexões acerca das consequências da manutenção da exigência e dos eventuais efeitos decorrentes da sua dispensa à luz da celeridade, da economicidade e da eficiência do procedimento.

Para alcançar tais objetivos, foi realizada uma pesquisa descritiva, utilizando-se, inicialmente, a metodologia de pesquisa jurisprudencial para analisar e selecionar qualitativamente os principais precedentes do STJ sobre a matéria, com o intuito de revelar os fundamentos elencados pelo Tribunal para fixar a manutenção do art. 16, §1º, da LEF. Posteriormente, a análise teórica destes argumentos demandou a metodologia de revisão de literatura e documental, através da qual foi possível conhecer o rito do procedimento executivo fiscal, aprofundar os conceitos citados na jurisprudência selecionada, bem como averiguar o posicionamento doutrinário sobre o entendimento da Corte Superior.

Considerando o problema e os objetivos da pesquisa, o primeiro capítulo explicitará o procedimento estabelecido pela LEF para a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, trazendo considerações acerca das formas de garantia do juízo e da penhora de bens do sujeito passivo. Posteriormente, serão destacadas formas de defesa do executado, elucidando-se as diferenças entre a exceção de pré-executividade e os embargos à execução fiscal, a amplitude e o cabimento de cada instrumento.

No segundo capítulo, por sua vez, analisar-se-á a aplicabilidade da exigência de prévia garantia do juízo enquanto requisito de admissibilidade dos embargos à execução fiscal à luz da decisão proferida pelo STJ no julgamento do REsp 1.272.827/PE. Nesse contexto, serão elucidados todos os argumentos elencados pela Corte para fundamentar a prevalência do art. 16, §1º, da LEF sobre o CPC, quais sejam, o princípio da especialidade, a interpretação sistemática da LEF e do CPC e a primazia do crédito público sobre o privado.

Por fim, apresentar-se-ão as principais razões que levaram o Tribunal Superior a mitigar a exigência de prévia garantia do juízo em face da hipossuficiência do executado no REsp 1.487.772/SE, analisando-se as considerações da Corte acerca da hipossuficiência do devedor e da sua condição de beneficiário da justiça gratuita, bem como de princípios

constitucionais que não podem deixar de ser observados na execução fiscal, tais como o do acesso à justiça, do contraditório e da ampla defesa.

2 O PROCEDIMENTO DE COBRANÇA JUDICIAL DA DÍVIDA ATIVA DA FAZENDA PÚBLICA

A Dívida Ativa da Fazenda Pública designa os créditos de titularidade do ente estatal, contrapondo-se à dívida pública, que compreende os débitos deste para com terceiros. Conforme elucida Baleeiro (2018), Dívida Ativa é gênero que abrange, como espécies, a Dívida Ativa Tributária e a Dívida Ativa não Tributária. Nesse sentido, a Lei nº 4.320/64, que estabelece normas gerais de direito financeiro, explicita que enquanto a primeira se origina de créditos de natureza tributária – provenientes de tributos e seus respectivos adicionais e penalidades, a segunda corresponde aos demais créditos da Fazenda Pública (BRASIL, 1964, art. 39, §2º).

Em ambos os casos, uma vez findo o prazo de pagamento fixado em lei ou por decisão administrativa irrecorrível, o órgão competente deve promover a inscrição do crédito em Dívida Ativa, a fim de auferir a sua legalidade, liquidez e certeza, tornando-o por este ato exequível, conforme explicita Harada (2021, p. 821):

Uma vez efetuado o lançamento tributário, na forma do art. 142 do CTN, notificado o sujeito passivo e esgotado o procedimento administrativo, torna-se exigível o crédito tributário; porém, não exequível. A exequibilidade só surgirá com a inscrição do crédito tributário na dívida ativa, quando então passará a gozar da presunção relativa de liquidez e certeza. A certidão de inscrição da dívida ativa constitui título executivo extrajudicial conforme inciso IX, do art. 784 do CPC.

Dessa forma, o registro da inscrição do crédito é documentado na Certidão de Dívida Ativa (CDA), que deve conter, de acordo com o Código Tributário Nacional (CTN), todas as informações concernentes ao devedor e corresponsáveis, bem como as respectivas à origem, natureza, fundamento e valor da dívida, de forma que a falta, a omissão ou erro relativo a qualquer destes elementos importa em nulidade da inscrição e, conseqüentemente, do processo de cobrança dela decorrente (BRASIL, 1966, arts. 202 e 203). Inscrito, o crédito goza de força executiva, presumindo-se líquido e certo (BRASIL, 1966, CTN, art. 204).

Nesse sentido, tal ato administrativo de registro é o que possibilita, finalmente, a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, cujo procedimento é regulado pela LEF e, subsidiariamente, pelo CPC/15. Com isso, os entes da federação e suas respectivas autarquias tornam-se aptos a ajuizar ação de execução fiscal perante o judiciário, a fim de satisfazer o seu direito de crédito contra o particular.

2.1 EXECUÇÃO FISCAL

Nas palavras de Machado Segundo (2022, p. 240),

o processo de execução fiscal, disciplinado pela Lei 6.830/80, é uma espécie de processo de execução por quantia certa, fundado em título extrajudicial, através do qual se busca a prestação da tutela jurisdicional executiva. Isso significa que através dele não se busca o accertamento da relação conflituosa, mas sim a satisfação do direito já accertado e não adimplido, representado pelo título executivo que é a Certidão de Dívida Ativa. (Grifo nosso)

Nesse contexto, há de se qualificar a execução como fiscal, consoante Conrado (2014), diante da conjugação de duas premissas: o sujeito ativo, titular do direito de crédito a ser executado, é a União, o Estado, o Distrito Federal, o Município ou suas respectivas autarquias; e o objeto da execução é o crédito inscrito na Dívida Ativa da Fazenda Pública.

Por outro lado, o sujeito passivo da demanda não é fator determinante para a conceituação da execução fiscal, podendo se tratar de pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, solvente ou insolvente. Embora, em regra, a polo passivo da ação da ação executiva fiscal seja ocupado pelo devedor discriminado pela CDA, o art. 4º da LEF possibilita a sua promoção contra o fiador, o espólio, a massa, o responsável ou os sucessores a qualquer título (BRASIL, 1980).

Diante das peculiaridades inerentes à Fazenda Pública em juízo, a matéria foi alvo de regulamentação específica no Decreto-Lei nº 960/38, ainda sob a vigência da CF/37. Posteriormente, contudo, com o advento do CPC/73, passou a ser regulamentada em conjunto com as demais execuções fundadas em título extrajudicial, o que acabou conferindo ao crédito público o mesmo tratamento atribuído ao crédito particular e, para algumas espécies deste, rito ainda mais célere e eficaz.

Dessa forma,

não tardou que se verificasse a necessidade de dar à execução fiscal uma nova disciplina, diversa daquela dada às execuções fundadas em título executivo extrajudicial pelo CPC de 1973, buscando imprimir maior celeridade e eficácia nos atos executivos. Foi o que levou, antes de dez anos da vigência daquele Código, à promulgação da Lei n. 6.830/1980. (BUENO, 2022, p. 458)

Todavia, a legislação não foi amplamente bem recebida e é alvo de críticas, dentre as quais ressalta-se a de Theodoro Júnior (2016, p. 27-28):

Padece a Lei de Execução Fiscal de, pelo menos, dois graves defeitos fundamentais: a) a descodificação de um procedimento que já se integrara ao Código de Processo Civil, como peça de um todo harmônico e funcional; e b) a instituição de privilégios exagerados e injustificáveis para a Fazenda Pública, que foi cumulada com favores extremos que chegam, em vários passos, a repugnar à tradição e à consciência jurídica do direito nacional.

Nesse sentido, conforme elucida o autor, é importante perceber que a previsão de um procedimento especial para a execução fiscal, consideravelmente distinto daquele estabelecido para a execução comum na sistemática processual do ordenamento jurídico pátrio, causou inúmeros conflitos e dificuldades hermenêuticas, muitas das quais foram intensificadas com a superveniência do CPC/15 e permanecem em debate até o presente momento, conforme restará demonstrado no decorrer deste trabalho.

Além disso, os privilégios concedidos de forma exacerbada à Fazenda Pública desafiam princípios constitucionais e processuais, como aqueles que privilegiam a isonomia entre as partes, o contraditório e a ampla defesa. Esse contexto proporciona grandes dificuldades ao sujeito passivo para ilidir o crédito constante na CDA, título executivo extrajudicial exigível sobre o qual lastreia-se o processo de execução fiscal. Este é o documento comprobatório inscrição do crédito na Dívida Ativa, dotado de presunção de certeza e liquidez uma vez que contenha todos os elementos do seu Termo de Inscrição, discriminados nos arts. 202 e 2º, §5º, do CTN e da LEF, respectivamente.

Em contrapartida, a ausência ou o erro em quaisquer destes elementos, necessários para a quantificação e fundamentação do valor devido, bem como para a identificação do devedor, importa na nulidade da inscrição e do processo de cobrança dela decorrente, ressalvada a oportunidade de saneamento até a decisão de primeira instância, por meio da substituição da CDA, nos termos do art. 203 do CTN (BRASIL, 1966).

É somente com a CDA, portanto, que o titular do direito de crédito – o ente estatal ou suas autarquias – poderá dar início à ação de execução fiscal, devendo a petição inicial ser instruída com o referido título. Sendo deferida, o despacho do juiz importará na citação do executado para efetuar o pagamento da dívida em cinco dias ou garantir a execução, sob pena de penhora, conforme a inteligência dos arts. 7º, II, e 8º, *caput*, ambos da LEF. Efetuado o pagamento integral do débito, sem que o devedor pretenda discutir a dívida, o valor será revertido para o sujeito ativo da ação executiva.

Ademais, o despacho citatório ainda implicará na interrupção da prescrição do crédito fiscal, seja ele tributário, pelo art. 174, I, do CTN (BRASIL, 1966), ou não tributário, pelo disposto no art. 202, I, do Código Civil (BRASIL, 2002).

2.1.1 Garantia do Juízo

Uma vez citado e não efetuado o pagamento integral do crédito requerido, o executado poderá optar por pagar a dívida parcialmente – caso haja parte incontroversa, garantido o restante do valor a ser impugnado. Caso a pretensão de discussão seja sobre todo o valor do crédito inscrito, deverá, por seu turno, garanti-lo integralmente, a fim de que possa, posteriormente e em ambos os casos, defender-se através de embargos.

Nesse sentido, a garantia pode ser assimilada como gênero que “corresponde às várias modalidades de Caução [...] em uma Execução Fiscal. O termo Caução é usado, genericamente, para indicar as várias formas de garantias usadas para a concretização de um ato, quer por exigência judicial ou mesmo de cunho legal” (CONRADO, 2016, p. 231). As modalidades permitidas encontram-se previstas no art. 9º da LEF:

Art. 9º - Em garantia da execução, pelo valor da dívida, juros e multa de mora e encargos indicados na Certidão de Dívida Ativa, o executado poderá:
I - efetuar depósito em dinheiro, à ordem do Juízo em estabelecimento oficial de crédito, que assegure atualização monetária;
II - oferecer fiança bancária ou seguro garantia;
III - nomear bens à penhora, observada a ordem do artigo 11; ou
IV - indicar à penhora bens oferecidos por terceiros e aceitos pela Fazenda Pública (BRASIL, 1980).

Na primeira modalidade, o devedor garante a satisfação do crédito através do depósito em dinheiro do valor requerido, em conta judicial aberta para este fim. Ao final da execução fiscal, caso o executado não obtenha êxito em desconstituir o crédito objeto da ação, o *quantum* será revertido para a Fazenda Pública.

Com a fiança bancária em favor do exequente, por sua vez, o valor da execução é garantido por uma instituição financeira, fiadora, através de contrato de fiança firmado para com o devedor. É imprescindível, ressalta-se, que a carta de fiança “seja integral e que perdure até o desfecho da demanda, enquanto for exigível o crédito exequendo” (PAULSEN, 2018, p. 563).

Por fim, introduzido na LEF pela Lei nº 13.043/14, tem-se o seguro-garantia judicial através do contrato firmado entre o tomador, sujeito passivo da ação executiva, e a

seguradora. Esta, consoante explicita Buranello (2005), torna-se obrigada a garantir o interesse legítimo do segurado – potencial credor da obrigação pecuniária discutida em juízo – mediante o recebimento de um prêmio.

Além dessas modalidades, a garantia do juízo poderá ser realizada através da penhora de bens do executado ou de terceiros, o que determina uma fase mais complexa no procedimento executivo fiscal, conforme elucidado no tópico seguinte.

2.1.2 Penhora

Não efetuando o pagamento do débito e deixando de garantir a execução através de depósito em dinheiro, fiança bancária ou seguro-garantia, o sujeito passivo poderá, ainda, indicar bens à penhora. Permanecendo inerte, todavia, a penhora poderá recair sobre qualquer bem do devedor, excetuados aqueles absolutamente impenhoráveis (BRASIL, 1980, LEF, arts. 9º, III, e 10).

Sobre a definição da penhora e seus efeitos, ressaltam-se os ensinamentos de Donizetti (2021, p. 1.103):

A penhora não constitui direito real, porquanto não perde o executado a qualidade de proprietário do bem. A penhora constitui apenas ato executivo, gerador de efeitos processuais e materiais. São efeitos processuais da penhora: a) individualizar o bem ou bens que vão ser destinados à satisfação do crédito [...]; b) garantir o juízo da execução [...]; c) criar preferência para o exequente [...]. Quanto aos efeitos materiais da penhora, são os seguintes: a) priva o devedor da posse direta [...]; b) induz a ineficácia das alienações [...].

Assim, é possível compreendê-la como mais uma espécie do gênero garantia, produzindo os mesmos efeitos daquelas supracitadas (BRASIL, 1964, LEF, art. 9º, §3º), tendo em vista que não se trata de ato expropriatório, mas de afetação de bens e direitos necessários para garantir a execução, respondendo o todo patrimônio do executado pelo crédito inadimplido.

Nesse sentido, a penhora se apresenta como

ato preparatório da expropriação patrimonial, (ii) efetivando-se com o escopo de denotar a responsabilidade executória, (iii) mediante a apreensão material, direta ou indireta, de parcela do patrimônio do devedor, (iv) que ficará vinculada ao processo executivo, (v) fixando regime de preferência em favor do credor. (CONRADO, 2020, p. 204)

A penhora tem, nesse sentido, “a função de individualizar o bem, ou os bens e direitos sobre os quais a satisfação da dívida recairá, caso o devedor não cumpra a respectiva obrigação” (ROSA, 2019, p. 183). Com isso, pretende-se ressaltar o seu caráter assecuratório, distanciando-se na noção mais ampla do termo, que se propõe a designar a efetiva expropriação de patrimônio oriunda do ato de penhora.

Nesse contexto, a fim de possibilitá-la, a Lei 6.830/80 oportuniza ao devedor a nomeação de bens a serem penhorados, respeitado o quinquídio legal. Este ainda poderá indicar bens de terceiros (BRASIL, 1980, LEF, art. 9º, IV), a serem nomeados nos autos, a fim de que o juiz ouça o exequente antes de deliberar sobre a aceitação.

Diante da inércia do sujeito passivo, contudo, caberá a escolha ao oficial de justiça, situação que determina a denominada “penhora livre, que deve apenas descrever e avaliar, se possível, os bens de propriedade ou posse do executado, encontrados pelo oficial ao cargo do juiz da execução, no ato da citação” (BOTTESINI, Maury Â.; FERNANDES, Odmir., 2018, p. 93).

Em ambos os casos – nomeação de bens pelo sujeito passivo ou penhora livre – deverá ser observada a ordem de preferência estabelecida pelo art. 11 da LEF, *in verbis*:

Art. 11 - A penhora ou arresto de bens obedecerá à seguinte ordem:

I - dinheiro;

II - título da dívida pública, bem como título de crédito, que tenham cotação em bolsa;

III - pedras e metais preciosos;

IV - imóveis;

V - navios e aeronaves;

VI - veículos;

VII - móveis ou semoventes; e

VIII - direitos e ações.

§ 1º - Excepcionalmente, a penhora poderá recair sobre estabelecimento comercial, industrial ou agrícola, bem como em plantações ou edifícios em construção.

§ 2º - A penhora efetuada em dinheiro será convertida no depósito de que trata o inciso I do artigo 9º.

§ 3º - O Juiz ordenará a remoção do bem penhorado para depósito judicial, particular ou da Fazenda Pública exequente, sempre que esta o requerer, em qualquer fase do processo (BRASIL, 1980).

O dispositivo é nitidamente distinto da ordem estabelecida pelo art. 835 do CPC/15, que se demonstra mais adequada à realidade atual e cuja aplicabilidade também se faz presente

em julgados do STJ, como nos REsp 1.770.607/SC¹ e no REsp 1.676.163/RS.² Em todo caso, seja determinando a observância do CPC/15 ou da Lei nº 6.830/80, o Tribunal vem prezando pela obrigatoriedade do sistema de preferencialidade, que só deixará de ser aplicado pela comprovação irrefutável da necessidade de aplicação do princípio da menor onerosidade (STJ, 2011).

2.2 A DEFESA DO EXECUTADO

Conforme explicitado, a execução fiscal fundamenta-se sobre a CDA, sem a qual a Fazenda Pública não pode promover a satisfação do crédito inscrito em Dívida Ativa por meio da referida ação executiva. A CDA, por sua vez, é título executivo extrajudicial e goza de presunção de certeza e liquidez, conforme a leitura dos arts. 784, IX e 786, *caput*, ambos do CPC/15 (BRASIL, 2015), e do art. 3º da LEF (BRASIL, 1980).

Uma vez se tratando de título executivo extrajudicial, a normativa geral prevista pelo CPC/15 possibilita que o credor promova ação autônoma de execução, dispensando a fase de conhecimento. O que justifica essa possibilidade, é precisamente a presunção de que a obrigação é exigível, certa e líquida, diante da qual, conseqüentemente, não se faz necessária a atividade cognitiva do juiz para auferir a existência da relação obrigacional e os seus delineamentos.

Situação distinta se dá, por outro lado, na execução de título executivo judicial através do cumprimento de sentença, que se desenvolve na mesma relação processual na qual a lide foi composta, independente de processo executivo autônomo, em virtude do atual sincretismo processual.³ Nesse caso, o Estado-juiz participa da formação do título executivo, atuando de forma a reconhecer a existência da obrigação e delimitá-la.

Diante desse contexto, o que se pretende ressaltar é que as diferenças entre os procedimentos de execução de forma autônoma e por meio do cumprimento de sentença são

¹ O julgado elucida que a jurisprudência do STJ é pacífica no tocante à possibilidade de recusa da Fazenda Pública quanto ao bem nomeado à penhora em desobediência à ordem legal prevista nos arts. 11 da Lei nº 6.830/80 e 835 do CPC/2015, não caracterizando violação ao princípio da menor onerosidade (STJ, 2018).

² No caso, o recurso especial interposto pela Fazenda Nacional foi provido para determinar a observância da ordem legal de preferência da penhora em dinheiro, com base nos arts. 835 do CPC/15 e 11 da Lei nº 6.830/80 (STJ, 2017a).

³ O texto original do CPC/73 não possibilitava ao devedor o cumprimento de sentença no bojo do processo de conhecimento em se tratando de obrigação de pagar quantia certa. Tal possibilidade passou a ser prevista com a Lei nº 11.232/05, que promoveu consideráveis alterações no códex então vigente. Com isso, constata-se a tendência do sincretismo processual que, conforme explicita Donizetti (2021), designa a fusão entre os atos de cognição e execução.

determinantes para identificar os meios de defesa do executado. Nesse tocante, elucida Donizetti (2021, p. 682):

Em razão da imutabilidade da coisa julgada, a possibilidade de o devedor defender-se do cumprimento da sentença é restrita, limitando-se às matérias constantes nos incisos I a VII do § 1º do art. 525. Nos embargos à execução fundada em título extrajudicial, exatamente porque o direito não foi acertado em processo judicial, o devedor poderá alegar toda e qualquer matéria que lhe seria lícito deduzir como defesa no processo de conhecimento (art. 910, § 2º).

Assim sendo, a despeito da Dívida Ativa regularmente inscrita presumir-se certa e líquida, uma vez que se enquadra como execução fundada em título executivo extrajudicial, é imperioso assegurar ao devedor o direito de defender-se amplamente, lhe oportunizando suscitar qualquer matéria de defesa passível de ser promovida no decorrer do processo de conhecimento.

Nesse contexto, são os embargos à execução fiscal que constituem o meio de defesa legítimo para que o executado possa alegar quaisquer matérias capazes de ilidir a presunção de certeza e liquidez da CDA, sendo instrumento indispensável ao exercício do contraditório e da ampla defesa no procedimento executivo fiscal e, por conseguinte, imprescindível ao devido processo legal, tal como preleciona Bueno (2022, p. 481):

Os embargos à execução fiscal são o modo de defesa do executado. É amplamente vencedor o entendimento de que se tratam de verdadeira ação de conhecimento do executado em face do exequente. Tenho, para mim, contudo, que a engenhosidade e a coerência de tal entendimento não podem se sobrepor à exigência constitucional de que ninguém (nem mesmo aquele que é réu em execução fiscal) pode ser privado de seus bens sem o devido processo legal. Assim é que venho sustentando, e não é de hoje, que os embargos devem ser compreendidos como defesa. E isso, insisto, por imposição do modelo constitucional do direito processual civil.

Contudo, de acordo com o que fora mencionado, a defesa do devedor por meio de embargos requer a garantia do valor do crédito a ser discutido, o que pode ser de difícil concretização em muitos casos. É diante desse obstáculo que se apresenta ao sujeito passivo da ação executiva fiscal uma outra forma de defesa: a exceção de pré-executividade. Através desta, independentemente de prévia garantia do juízo, o executado poderá suscitar questões de ordem pública, sobre as quais não sejam necessárias dilações probatórias.

2.2.1 Exceção de pré-executividade

Diferentemente dos embargos à execução, a exceção de pré-executividade, também denominada objeção de pré-executoriedade, não é expressamente prevista nos textos da Lei nº 6.830/80 ou do CPC/15, ambos regulatórios da execução fiscal. Tal via de defesa é, conforme explicita Gonçalves (2021, p. 72), fruto de uma construção doutrinária e jurisprudencial, cuja origem relaciona-se diretamente com a prévia garantia do juízo como requisito de admissibilidade dos embargos à execução:

Foi a exigência de prévia garantia do juízo, estabelecida na redação original do CPC de 1973, que fez com que doutrina e jurisprudência criassem uma nova modalidade de defesa na execução: as exceções e as objeções de pré-executividade, que cabiam em hipóteses específicas, mas que tinham sobre os embargos a vantagem de não exigir a segurança do juízo.

Além disso, no contexto das execuções fiscais, Machado Segundo (2022, p. 273) aponta uma outra motivação para o surgimento da objeção de pré-executoriedade:

Em razão da proliferação de execuções fiscais descabidas, nas quais a Fazenda Pública buscava o adimplemento de créditos inexistentes, já pagos, ou constituídos em processos administrativos eivados de flagrantes nulidades, ganhou corpo, na doutrina e na jurisprudência relativa ao Processo Judicial Tributário, a ideia de uma exceção de pré-executividade, espécie de defesa apresentada pelo executado antes ou independentemente de garantida a execução.⁴

Dessa forma, pode-se afirmar que exceção de pré-executividade oportuniza ao devedor defender-se independentemente da prévia garantia do juízo, quando as matérias a serem alegadas forem passíveis de conhecimento de ofício pelo juiz, por se tratarem de questões de ordem pública, essenciais para o regular exercício da função jurisdicional.

Ademais, a Súmula 393 do STJ determina que “a exceção de pré-executividade é admissível na execução fiscal relativamente às matérias conhecíveis de ofício que não demandem dilação probatória.” Nesse sentido, explicita a jurisprudência do Tribunal:

⁴ A motivação da criação da objeção de pré-executoriedade propugnada por Machado Segundo (2022) difere da justificativa apresentada por outros autores. Nesse sentido, para Nunes (2022), a principal finalidade da exceção de pré-executividade seria proteger o devedor do ônus decorrente de uma penhora indevida. Cassone (2017), por sua vez, que a medida fora criada com o escopo de conferir efetividade aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL. ART. 545 DO CPC. RECURSO ESPECIAL. EXECUÇÃO FISCAL. EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. DILAÇÃO PROBATÓRIA. INADMISSIBILIDADE. ALEGAÇÃO DE NULIDADE DA CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA. REDISCUSSÃO DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA N. 7-STJ. 1. **A exceção de pré-executividade é servil à suscitação de questões que devam ser conhecidas de ofício pelo juiz, como as atinentes à liquidez do título executivo, os pressupostos processuais e as condições da ação executiva.** 2. O espectro das matérias suscetíveis através da exceção tem sido ampliado por força da exegese jurisprudencial mais recente, admitindo-se a arguição de prescrição e decadência, desde que não demande dilação probatória [...]. (STJ, 2008a, grifo nosso)

Assim, o cabimento do instrumento de defesa em comento requer a observância de dois requisitos: a matéria de defesa a ser alegada deve ser cognoscível de ofício pelo magistrado e ser capaz de comprovação por prova pré-constituída. É, pois, cabível em qualquer fase do processo, tendo em vista que as matérias que lhe são afetas podem ser conhecidas em qualquer tempo e grau de jurisdição, conforme a inteligência do art. 485, §3º, do CPC/15 (BRASIL, 2015). Todavia, é comumente suscitada no início da execução, logo após a citação, com o objetivo de evitar-se a penhora.

O fundamento para acolhimento da exceção de pré-executividade nesses termos se dá diante do art. 803, do CPC/15, que apesar de não a prever expressamente, respalda aplicabilidade do instrumento:

Art. 803. É nula a execução se:

I - o título executivo extrajudicial não corresponder a obrigação certa, líquida e exigível;

II - o executado não for regularmente citado;

III - for instaurada antes de se verificar a condição ou de ocorrer o termo.

Parágrafo único. A nulidade de que cuida este artigo será pronunciada pelo juiz, de ofício ou a requerimento da parte, independentemente de embargos à execução. (BRASIL, 2015)

Diante disso, não havendo forma definida em lei, a exceção de pré-executividade deve ser apresentada através de simples petição nos autos do processo de execução fiscal, observando a estrutura da exordial. Em regra, a sua interposição não suspende a execução, não impedindo a realização de atos executivos. Contudo, com base no poder geral de cautela estabelecido pelo art. 300 do CPC/15, pode o magistrado atribuir-lhe efeito suspensivo quando constatada a probabilidade do direito e o perigo de dano (DONIZETTI, 2021, p.1.179).

Por fim, uma vez acolhida, a exceção de pré-executividade põe fim à execução e desconstitui a CDA, decisão contra a qual é cabível recurso de apelação, dada a natureza de

sentença. A decisão que a rejeita, por outro lado, não sendo terminativa, poderá ser confrontada através de agravo de instrumento, conforme assentado pela jurisprudência do STJ (2008b).

2.2.2 Embargos à Execução Fiscal

Previstos no art. 16 da LEF, os embargos à execução fiscal⁵ configuram a mais ampla via de defesa do executado, tendo em vista o caráter restrito da exceção de pré-executividade. Desse modo, possibilitam ao sujeito passivo do processo executivo fiscal a alegação de qualquer matéria de defesa que lhe teria sido possível suscitar no decorrer do processo de conhecimento.

Quanto à essa perspectiva, Conrado (2014, p. 186) ressalta:

Os embargos à execução, tomados como veículo pelo qual o sujeito passivo da obrigação exequenda oferece resistência, podem ser definidos como verdadeiro sucedâneo da figura da contestação – modalidade usual, no âmbito cognitivo, para oposição de resistência a dada pretensão. Só é possível, no entanto, assim entendê-los (os embargos) se os olharmos a partir de seu conteúdo material; se tomados formalmente, observando-se sua condição de “veículo/meio” de exteriorização de defesa, os embargos hão de ser definidos como processo, ostentando, por essa perspectiva, autonomia formal relativamente ao executivo fiscal.

Assim, além de constituir meio de resistência à execução fiscal do ponto de vista material, os embargos do executado designam verdadeiro direito de ação, ainda de que de forma secundária e dependente do exercício do direito de ação do Fisco. Dessa forma, distintamente da objeção de pré-executoriedade, apresentada por simples petição nos autos do processo executivo, os embargos à execução fiscal constituem ação incidental do executado, na qual este passa a figurar como sujeito ativo – embargante, e o exequente como sujeito passivo – embargado.

O referido direito de ação, contudo, impescinde da garantia da execução (BRASIL, 1964, LEF, art. 16. §1º), que poderá ser promovida, conforme mencionado, através de depósito em dinheiro, fiança bancária ou seguro garantia, no prazo de cinco dias contados da citação do

⁵ No presente trabalho, o termo “embargos à execução fiscal” é usado para designar a defesa do executado no processo executivo fiscal, não abrangendo os denominados “embargos de terceiro”. Apesar de corriqueiramente empregado nesse mesmo sentido, a explicação de faz necessária diante da imprecisão do termo, que também pode ser interpretado de forma a abranger os embargos daquele que não figura como o sujeito passivo no processo executivo fiscal, conforme ressalta Machado Segundo (2022). O autor também critica a expressão “embargos do devedor”, tendo em vista que a dívida poderá ser reconhecida inexistente ou inválida, reputando mais correto denominar “embargos do executado”.

executado. Nesse caso, o prazo de trinta dias para interposição dos embargos começara a contar, respectivamente, da efetuação do depósito ou da juntada da prova da fiança bancária ou do seguro garantia (BRASIL, 1980, LEF, art. 16, I e II).

Não dispondo de tais meios de garantia, o sujeito passivo poderá ainda indicar bens a serem penhorados. Caso não o faça, caberá ao oficial justiça promover a penhora sobre quaisquer bens do devedor, com exceção daqueles absolutamente impenhoráveis. Em ambos os casos, o prazo para o oferecimento dos embargos à execução contar-se-á da intimação da penhora (BRASIL, 1980, LEF, art. 16, III).

Desse modo, o executado deverá opor a sua defesa de forma tempestiva, observando os requisitos da petição inicial no tocante ao endereçamento, à qualificação das partes, aos fatos e fundamentos jurídicos do pedido, ao valor da causa e à produção de provas. Nesse contexto, o juízo competente será o mesmo sob a qual tramita a ação de execução fiscal e o valor da causa também lhe serão correspondentes, salvo no caso em que a impugnação recaia penas sobre parte da quantia cobrada pela Fazenda Pública.

Quanto à aplicação de efeito suspensivo aos embargos à execução fiscal devem ser observados os requisitos previstos no art. 919 do CPC/15, tendo em vista que a LEF não traz disposição nesse tocante. Tal interpretação é possível diante do entendimento proferido pelo STJ (2013) no julgamento do REsp 1272827/PE, reconhecido como o Tema Repetitivo 526, no qual fora firmada a seguinte tese:

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

A tese construída ainda sob a vigência do CPC/73 reconheceu, nesse tocante, a aplicação da Lei nº 11.382/06 ao rito executivo fiscal. O diploma incluiu o art. 739-A ao antigo código, determinando, como regra, a inaplicabilidade do efeito suspensivo aos embargos à execução, possibilitando ao juiz atribuí-lo mediante requerimento do embargante. Dessa forma, uma vez que o CPC/15 manteve a mesma normativa consubstanciada no art. 919, permanece inaplicável a automaticidade da atribuição de efeito suspensivo aos embargos à execução fiscal.

Recebidos os embargos, a Fazenda Pública será intimada para apresentar impugnação no prazo de trinta dias (BRASIL, 1980, LEF, art. 17) e, caso sejam julgados procedentes, caberá a remessa necessária de que trata o art. 496 do CPC/15 ou o recurso de

apelação promovido pela embargada (BRASIL, 2015). Em caso de improcedência dos pedidos propugnados pelo embargante, também lhe será possível interpor apelação à sentença proferida.

3 O POSICIONAMENTO DO STJ ACERCA DA APLICABILIDADE DA GARANTIA DO JUÍZO COMO REQUISITO DE ADMISSIBILIDADE DOS EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL

Conforme já mencionado, a execução fiscal é regulada por dois diplomas normativos: a Lei nº 6.830/80 e o CPC/15. Enquanto a primeira, de caráter especial, aplica-se de forma principal e integral ao procedimento de cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, o segundo, de caráter geral, lhe é aplicado de forma subsidiária, diante da omissão do regramento específico e naquilo que com ele for compatível.

A princípio, essa sistemática de regulamentação da execução fiscal parece ser de simples compreensão e aplicabilidade. Contudo, relevantes disparidades entre um e outro diploma normativo suscitam dúvidas interpretativas e divergências doutrinárias quanto a prevalência das normas da LEF sobre as normas do CPC/15, recorrentemente postas em discussão nas ações de execução fiscal.

A razão de tais controvérsias podem ser atribuídas, em sua maioria, ao fato de que a LEF, cuja publicação data de 22 de setembro de 1980, seguiu a sistemática de execução por quantia certa prevista pelo antigo código à época de sua elaboração. Todavia, posteriormente, diversas normas do velho códex sofreram alterações ou não foram mantidas pelo CPC/15, mudanças diante das quais a LEF permaneceu inalterada, ocasionando incompatibilidades para com sistemática geral de execução prevista a partir da reforma do CPC/73 e pelo atual código.⁶

Dentre estas, destaca-se aquela que constitui o tema do presente trabalho: a prévia garantia do juízo enquanto requisito de admissibilidade dos embargos à execução fiscal, prevista no art. 16, §1º, da Lei nº 6.830/80, que se contrapõe diretamente ao art. 914, *caput*, do CPC/15, o qual possibilita a defesa do executado através de embargos, independentemente de prévia penhora, depósito ou caução.

O STJ se manifestou sobre a questão no REsp 1.272.827/PE, submetido ao rito de julgamento de recursos repetitivos, entendendo pela prevalência da disposição da LEF quanto

⁶ Dentre as alterações do CPC/73 após a edição da LEF, aquela promovida pela Lei nº 11.382/06 é a mais relevante para o presente estudo, uma vez que reformou o antigo código no âmbito do processo de execução, determinando mudanças relevantes em seu texto. Aqui, merece destaque a nova redação dada ao art. 736 do CPC/73, que passou a possibilitar a defesa do executado através de embargos, independentemente de penhora, depósito ou caução. Antes, o *caput* do dispositivo nada mencionava sobre a necessidade ou dispensa garantia, mas o art. 737, revogado pela mesma lei, impunha a inadmissibilidade dos embargos antes de seguro o juízo. Assim, percebesse-se que a LEF, quando da sua elaboração, estava em conformidade com a sistemática geral de execução prevista pelo CPC/73, tornando-se com ela incompatível após a posterior reforma do códex.

à matéria. Desde então, a decisão proferida pelo Tribunal é citada como o principal precedente sobre a matéria, motivo pelo qual foi selecionada como objeto de estudo da presente pesquisa.

Nesse contexto, além de determinar a inaplicabilidade automática do efeito suspensivo aos embargos à execução fiscal, conforme explicitado no tópico anterior, o julgado firmou o seguinte entendimento:

PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. RECURSO REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. ART. 543-C, DO CPC. APLICABILIDADE DO ART. 739-A, §1º, DO CPC ÀS EXECUÇÕES FISCAIS. NECESSIDADE DE GARANTIA DA EXECUÇÃO E ANÁLISE DO JUIZ A RESPEITO DA RELEVÂNCIA DA ARGUMENTAÇÃO (FUMUS BONI JURIS) E DA OCORRÊNCIA DE GRAVE DANO DE DIFÍCIL OU INCERTA REPARAÇÃO (PERICULUM IN MORA) PARA A CONCESSÃO DE EFEITO SUSPENSIVO AOS EMBARGOS DO DEVEDOR OPOSTOS EM EXECUÇÃO FISCAL. [...] 6. **Em atenção ao princípio da especialidade da LEF, mantido com a reforma do CPC/73, a nova redação do art. 736, do CPC dada pela Lei n. 11.382/2006 - artigo que dispensa a garantia como condicionante dos embargos - não se aplica às execuções fiscais diante da presença de dispositivo específico, qual seja o art. 16, §1º da Lei n. 6.830/80, que exige expressamente a garantia para a apresentação dos embargos à execução fiscal.** 7. Muito embora por fundamentos variados - ora fazendo uso da interpretação sistemática da LEF e do CPC/73, **ora trilhando o inovador caminho da teoria do "Diálogo das Fontes", ora utilizando-se de interpretação histórica dos dispositivos (o que se faz agora) - essa conclusão tem sido alcançada pela jurisprudência predominante**, conforme ressoam os seguintes precedentes de ambas as Turmas deste Superior Tribunal de Justiça (STJ, 2013, grifo nosso)

Desse modo, o STJ decidiu pela aplicabilidade da garantia do juízo enquanto requisito para o oferecimento de embargos no âmbito da execução fiscal, conforme estabelecido pelo art. 16, §1º, da LEF, mesmo diante de disposição em sentido contrário prevista no art. 736 do CPC/73, a partir da redação dada pela Lei nº 11.382/06. A dispensa da garantia para oposição à execução por meio de embargos foi mantida pelo art. 914, *caput*, do CPC/15, razão pela qual permanece aplicável o posicionamento jurisprudencial em comento.

Da leitura da ementa e do inteiro teor do acórdão, é possível compreender que o Tribunal fundamentou a sua decisão com base, principalmente, no princípio da especialidade, na interpretação sistemática da LEF e do CPC/73 e na primazia do crédito público sobre o privado, argumentos que serão objeto de análise específica nos tópicos que se seguem.

3.1 PRINCÍPIO DA ESPECIALIDADE

A lei especial, consoante Bobbio (1995, p. 96), pode ser assimilada como “aquela que anula lei mais geral, ou que subtrai de uma norma uma parte da sua matéria para submetê-la a uma regulamentação diferente (contrária ou contraditória).” Aplicando-se a teoria do autor ao âmbito do presente estudo, tem-se, em um primeiro momento, o CPC/15 como lei geral, que regulamenta o procedimento comum de execução por quantia certa, e a LEF como lei especial, que dispõe acerca do procedimento específico de cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública.

Nesse contexto, em uma análise mais aprofundada do diploma normativo, é possível perceber que a Lei nº 8.630/80 foi editada de forma a conter disposições comuns à sistemática geral de execução prevista pelo então vigente CPC/73, consolidando as normas esparsas sobre a matéria até então existentes, e de normas especializadas com o escopo de conferir maior efetividade para a cobrança do crédito público diante da primazia que lhe é inerente, conforme ressaltou o Ministro Relator Mauro Campbell Marques, quando do julgamento do REsp 1.272.827/PE (STJ, 2013).

Contudo, posteriormente à publicação da LEF, o processo de execução previsto no CPC/73 foi alterado de forma substancial pela Lei nº 11.382/06, ocasionando incompatibilidades entre os dois diplomas normativos, muitas das quais permaneceram mesmo após a vigência do CPC/15, como aquela que se apresenta no tocante à dispensa ou à necessidade de prévia garantia do juízo enquanto requisito de admissibilidade dos embargos à execução fiscal – objeto de análise do presente trabalho.

A controvérsia apresenta, nesse caso, situação de normas incompatíveis entre si, pertencentes ao mesmo ordenamento jurídico e ao mesmo âmbito de validade, a qual Bobbio (1995) denomina antinomia jurídica. Diante desta, por conseguinte, o autor propõe a utilização dos chamados critérios de solução de antinomias, classificados como cronológico, hierárquico ou de especialidade. Enquanto o primeiro deles determina que no conflito entre duas normas incompatíveis, prevalece a norma posterior, o segundo estabelece a prevalência da norma hierarquicamente superior. O critério da especialidade, por fim, estabelece a predominância da norma especial sobre a norma geral, quando incompatíveis entre si.⁷

⁷ O autor expressa tais critérios através de brocardos em latim – breves textos que consubstanciam uma regra jurídica. Assim, o critério cronológico pode ser compreendido através regra *lex posterior derogat priori* (a última lei substitui a primeira); o critério hierárquico, por sua vez, pelo brocardo *lex superior derogat inferiori* (a lei superior prevalece sobre a lei inferior); e o critério da especialidade expresso pela regra *lex specialis derogat generali* (uma lei especial substitui uma lei geral).

Nessa perspectiva, uma vez que tanto a LEF quanto o CPC são atos normativos primários, cujo fundamento de validade emana diretamente da Constituição, não há que se falar em diferentes graus de hierarquia entre elas, tornando-se inaplicável ao caso o critério hierárquico. Quanto ao critério cronológico, pode-se observar que a LEF, datada de 1980, é anterior à Lei nº 11.382/06 – que trouxe nova redação ao art. 736 do CPC/73, dispensando a garantia do juízo como requisito para a admissibilidade dos embargos à execução, bem como ao CPC/15 – o qual manteve a regra do art. 736 do CPC/73 em seu art. 914, *caput*. Finalmente, à luz da especialidade, conforme outrora mencionado, tem-se, de forma generalizada, a LEF como lei especial e o CPC como lei geral.

Assim sendo, uma nova contradição é evidenciada: pelo critério cronológico, sendo a norma posterior, deve prevalecer o CPC quanto à matéria em discussão; sob a ótica do critério da especialidade, por outro lado, deve subsistir a aplicação da LEF, enquanto lei especial. Diante do conflito entre os critérios de especialidade e cronológico, Bobbio (1995, p. 108) elucida que

esse conflito tem lugar quando uma norma anterior-especial é incompatível com uma norma posterior-geral. Tem-se conflito porque, aplicando o critério de especialidade, dá-se preponderância à primeira norma, aplicando o critério cronológico, dá-se prevalência à segunda. Também foi transmitida aqui uma regra geral: *Lex posterior generalis non derogat priori speciali*. Com base nessa regra, o conflito entre critério de especialidade e critério cronológico deve ser resolvido em favor do primeiro: a lei geral sucessiva não tira do caminho a lei especial precedente.

Isto posto, em uma primeira análise, poder-se-ia afirmar que a disposição especial da LEF quanto à exigência de garantia da execução para o oferecimento de embargos deve prevalecer sobre a norma geral que a dispensa, seja pela redação dada ao art. 736 do CPC/73 a partir da Lei nº 11.382/06, ou pelo texto do art. 914, *caput*, do CPC/15. Esse raciocínio coaduna com o argumento apresentado no voto proferido pelo Ministro Relator Mauro Campbell Marques no julgamento do REsp 1.272.827/PE:

[...] é de se afastar a aplicação nas execuções fiscais do art. 736, do CPC, na redação dada pela Lei n. 11.382/2006, que exime o executado de garantir o juízo para opor-se à execução por meio de embargos. Isto porque a LEF não é silente no ponto, pois seu art. 16, §1º registra expressamente que "Não são admissíveis embargos do executado antes de garantida a execução". [...] Insiste-se novamente [...] que **a nova redação do art. 736, do CPC - artigo que dispensa a garantia como condicionante dos embargos - não se aplica à LEF na presença nela de dispositivo específico, qual seja o art. 16, §1º**

que exige expressamente a garantia para a apresentação dos embargos.
(STJ, 2013, grifo nosso)

Dessa forma, o STJ entende pela não aplicabilidade da dispensa da prévia garantia do juízo como requisito de procedibilidade dos embargos à execução fiscal, em razão da previsão específica em sentido contrário, consubstanciada no art. 16, §1º, da LEF. O posicionamento permaneceu inalterado após a entrada em vigor do CPC/15, conforme se constata do seguinte julgado do Tribunal:

TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. EMBARGOS DO DEVEDOR. GARANTIA DO JUÍZO. NÃO COMPROVAÇÃO. IRRISORIEDADE. REEXAME DE PROVAS. ÓBICE DA SÚMULA 7/STJ. 1. Conforme decidido pela Primeira Seção do STJ, em julgamento de recurso representativo da controvérsia (art. 543-C do CPC/1973), **"Em atenção ao princípio da especialidade da LEF, mantido com a reforma do CPC/73, a nova redação do art. 736, do CPC dada pela Lei n. 11.382/2006 - artigo que dispensa a garantia como condicionante dos embargos - não se aplica às execuções fiscais diante da presença de dispositivo específico, qual seja o art. 16, §1º da Lei n. 6.830/80, que exige expressamente a garantia para a apresentação dos embargos à execução fiscal"** (REsp 1.272.827/PE, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, DJe 31/5/2013). Tal entendimento persiste após a entrada em vigor do art. 914 do CPC/2015. 2. In casu, o Tribunal a quo atestou que o valor penhorado é irrisório, pois "corresponde a aproximadamente 1% do valor do débito" (fl. 576), situação que não pode ser equiparada à de garantia insuficiente. Desse modo, rever o consignado pelo Tribunal de origem requer necessariamente revolvimento do conjunto fático-probatório (Súmula 7/STJ). 3. Recurso parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido. (STJ, 2017b, grifo nosso)

Outrossim, apesar da matéria restar pacificada no âmbito da jurisprudência do STJ, muitas são as críticas tecidas ao posicionamento da corte que insiste em manter a exigência da LEF frente à dispensa prevista pelo CPC/15 com fundamento no princípio da especialidade. Nesse sentido, é importante ressaltar que, apesar de lei especial, muitas das normas da Lei nº 8.630/80 foram elaboradas de forma a tão somente reproduzir o rito já previsto pelo CPC/73 à época de sua edição.

Assim, há de ser destacado que a disposição constante no art. 16, §1º, da LEF apenas seguiu a sistemática geral de execução prevista pelo antigo código que, em seu texto original, dispunha o seguinte:

Art. 736. O devedor poderá opor-se à execução por meio de embargos, que serão autuados em apenso aos autos do processo principal.
Art. 737. Não são admissíveis embargos do devedor antes de seguro o juízo:
I - pela penhora, na execução por quantia certa;

II - pelo depósito, na execução para entrega de coisa.

Art. 738. O devedor oferecerá os embargos no prazo de dez (10) dias, contados:

I - da intimação da penhora (art. 669);

II - do termo de depósito (art. 622);

III - da juntada aos autos do mandado de imissão na posse, ou de busca e apreensão, na execução para a entrega de coisa (art. 625);

IV - da juntada aos autos do mandado de citação, na execução das obrigações de fazer ou de não fazer. (BRASIL, 1973)

Constata-se, diante disso, que a Lei nº 8.630/80 não passou a prever um procedimento específico de defesa para o executado no âmbito da execução fiscal, limitando-se a reproduzir a regra geral aplicável às execuções, com alteração restrita ao prazo para o oferecimento dos embargos, que passou a ser de trinta dias. Tal concepção é propugnada por Cunha (2022, p. 459), que entende pela não aplicabilidade do princípio da especialidade à norma consubstanciada no art. 16, §1º, da LEF:

Há, na Lei 6.830/1980, regras próprias para execução fiscal, instituindo-se, assim, um regime específico, que decorre da peculiar relação entre o particular e a Fazenda Pública. A exigência de prévia garantia do juízo para oposição dos embargos à execução – feita no § 1º do art. 16 da Lei 6.830/1980 – não decorre, contudo, de detalhes, vicissitudes ou particularidades na relação entre o contribuinte e a Fazenda Pública. [...] **À evidência, não se trata de regra especial criada pela legislação em atenção às peculiaridades da relação de direito material, mas de mera repetição, na lei especial, de regra geral antes prevista no CPC. Não incide, portanto, o princípio de que a regra geral posterior não derroga a especial anterior.** (grifo nosso)

Dessa forma, o autor sustenta que a antinomia em estudo não se estabelece entre uma norma especial e uma norma geral, pois a disposição da LEF somente reproduziu a norma geral do CPC/73. Diante disso, por conseguinte, não mais se apresentaria o conflito entre os critérios cronológico e especial, que determina a aplicação da regra *lex posterior generalis non derogat priori speciali*. Subsistindo apenas o critério cronológico, portanto, a solução da antinomia se daria pela prevalência da lei posterior – no caso, da nova redação dada pela Lei nº 11.382/06 ao art. 736 do CPC/73, mantida pelo atual art. 914, *caput*, do CPC/15.

Com efeito, essa observação atinge diretamente o posicionamento do STJ favorável à manutenção da exigência de garantia do juízo como requisito de procedibilidade dos embargos à execução fiscal com base no fundamento do princípio da especialidade. A crítica se torna ainda mais convincente diante da argumentação secundária desenvolvida no precedente estabelecido no julgamento do REsp 1.272.827/PE, que versou, prioritariamente, sobre a inaplicabilidade de efeito suspensivo automático aos embargos.

3.2 INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA DA LEF E DO CPC

A interpretação é um instrumento de fundamental importância para o operador do direito e imprescindível para a correta aplicabilidade das normas jurídicas. Dessa forma, como ciência que sistematiza os processos interpretativos com escopo de determinar o sentido e alcance das diversas expressões do direito (FRIEDE, 2015), a hermenêutica jurídica apresenta-se como essencial para superar eventuais incongruências normativas do ordenamento jurídico.

Essa ferramenta se torna ainda mais relevante diante da compreensão do ordenamento jurídico enquanto sistema, explicitada por Bobbio (1995, p.71):

O [...] problema que se nos apresenta é se um ordenamento jurídico, além de unidade, constitui também um sistema. Em poucas palavras, se é uma unidade sistemática. Entendemos por “sistema” uma totalidade ordenada, um conjunto de entes entre os quais existe uma certa ordem. Para que se possa falar de uma ordem, é necessário que os entes que a constituem não estejam somente em relacionamento com o todo, mas também num relacionamento de coerência entre si.

Nessa perspectiva, temos que as diversas normas integrantes do ordenamento jurídico – como aquelas consubstanciadas no art. 16, §1º, da LEF, e no art. 914, *caput*, do CPC/15 – devem compor um sistema ordenado e coerente entre si, desafio diante do qual é necessário utilizar-se da hermenêutica jurídica e, mais especificamente, da interpretação sistemática, que correlaciona um preceito normativo com outros dispositivos do sistema jurídico, a partir da concepção de que a compreensão do todo proporciona o entendimento das partes (SOARES, 2019).

No julgamento do REsp 1.272.827/PE, o STJ utilizou-se da interpretação sistemática da LEF e do CPC/73 como fundamento para determinar a garantia do juízo como requisito de admissibilidade dos embargos à execução fiscal e, concomitantemente, para estabelecer a impossibilidade de lhes atribuir efeito suspensivo automático, com base na aplicação do art. 739-A e parágrafos do CPC/73 ao procedimento específico de cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública.

Assim, embora o objeto de análise e estudo do presente trabalho restrinja-se à questão da prévia garantia do juízo como requisito de admissibilidade dos embargos à execução fiscal, a compreensão da controvérsia demonstra-se indissociável da discussão acerca da

possibilidade de lhes atribuir efeito suspensivo automático, tendo em vista que ambas foram alvo da decisão proferida pelo STJ no julgamento do REsp 1.272.827/PE.⁸

Além disso, à luz da interpretação sistemática, torna-se imprescindível a análise conjunta dos textos dos arts. 736 e 739-A do CPC/73, oriundos da ampla reforma promovida pela Lei nº 11.382/06 no processo de execução. Isso se dá diante do fato de que ambos os dispositivos são partes integrantes do contexto geral e sistemático dos embargos à execução e que a alteração da redação do art. 736 correlaciona-se diretamente à inclusão do art. 739-A ao antigo código, conforme se conclui do exame da evolução legislativa sobre a matéria.

Dessa forma, inicialmente, há de se observar que o texto original do CPC/73, à medida que dispunha a exigência de garantia do juízo para embargar, era silente quanto à atribuição de efeito suspensivo aos embargos à execução. A omissão foi suprida posteriormente com a inclusão §1º ao art. 739 do CPC/73 pela Lei nº 8.953/94, que estabeleceu como regra o recebimento dos embargos com efeito suspensivo, conforme já vinha sendo entendido pela doutrina majoritária⁹, permanecendo inalterada a exigência de garantia como requisito para a oposição destes.

Com a edição da Lei nº 11.382/06, contudo, a sistemática dos embargos à execução prevista pelo então vigente CPC/73 foi alterada substancialmente: o novo texto do art. 736 do código passou a possibilitar a propositura dos embargos à execução independentemente de garantia, ao mesmo tempo que a inclusão do art. 739-A determinou-lhes a inaplicabilidade automática do efeito suspensivo, somente concedido pelo juiz em virtude da garantia da execução, de fundamentos relevantes e da possibilidade manifesta de grave dano de difícil ou incerta reparação diante do prosseguimento da execução.

Isto posto, seja no texto original do CPC/73, seja nas alterações posteriormente promovidas pelas Leis nº 8.953/94 e nº 11.382/06, é notório que o legislador sempre estabeleceu uma relação de interdependência entre a garantia para embargar e a atribuição de efeito suspensivo aos embargos, conforme explica Harada (2021. p. 825):

⁸ O julgamento do recurso especial em apreço versou, principalmente, acerca da automaticidade do efeito suspensivo em sede de embargos à execução fiscal, decidindo a corte pela sua inaplicabilidade diante da previsão do art. 739-A do CPC/73, incluído ao código pela reforma promovida pela Lei nº 11.382/06. O mesmo diploma normativo também alterou a redação do art. 736 do CPC/73, determinando a dispensa da garantia da execução para embargar. Frente a isso, o Tribunal também decidiu manifestar-se acerca desta matéria, entendendo pela não incidência do dispositivo ao procedimento executivo final. Dessa forma, conforme ressalta Bone e Gomes (2018), é importante perceber que a discussão acerca da necessidade de garantia do juízo como requisito de admissibilidade dos embargos na execução fiscal foi secundária e desprovida de questionamentos mais aprofundados.

⁹ Essa realidade foi externada na Exposição de Motivos da Lei nº 8.953/94, que explicitou o objetivo do projeto de solucionar diversas divergências doutrinárias e jurisprudenciais no âmbito do processo de execução e estabeleceu o recebimento dos embargos com efeito suspensivo, de acordo com o entendimento majoritário da época.

É preocupante a mesclagem de regimes jurídicos distintos de execução fiscal e de execução em geral que começa ganhar corpo na jurisprudência após o advento da Lei no 11.382, de 11-12-2006, que introduziu alterações nos dispositivos do CPC. Vários julgados vêm decidindo pela não suspensão da execução pela apresentação de embargos, ignorando a tríade: garantia do juízo, embargos e suspensão da execução, que vinha sendo observada desde o regime do Decreto-lei no 960/38.

A conclusão lógica que advém dessa constatação é a seguinte: o requisito da prévia garantia para embargar se justificava diante da atribuição de efeito suspensivo automático aos embargos; assim, a partir do momento em que o legislador optou pela dispensa da garantia da execução como requisito de admissibilidade dos embargos, retirou-lhes também o efeito suspensivo automático.

No contexto das execuções fiscais essa correlação apresenta novos delineamentos, uma vez que a pendência de julgamento dos embargos à execução fiscal impede que o exequente converta efetivamente a garantia em seu favor, conforme elucida Cunha (2022, p. 458):

Significa que, na execução fiscal, os embargos, em princípio, não têm efeito suspensivo, a não ser que o juiz o conceda à vista do preenchimento dos requisitos previstos no § 1º do art. 919 do CPC. Há, contudo, uma hipótese em que o efeito suspensivo será automático: quando se chega à fase satisfativa da execução. Nesse momento, os embargos à execução fiscal têm efeito suspensivo automático, pois a adjudicação depende do trânsito em julgado da sentença dos embargos. De igual modo, o levantamento da quantia depositada em dinheiro depende do trânsito em julgado da sentença dos embargos.¹⁰

O fundamento para tal impedimento, ainda segundo o autor, advém da inteligência dos arts. 19 e 32, §2º, da LEF, os quais demonstram que, sendo a penhora em dinheiro, o valor só poderá ser liberado após o trânsito em julgado dos embargos (BRASIL, 1980). Da mesma forma, recaindo a penhora sobre um bem e sendo este arrematado em leilão, o art. 24 da LEF determina que a quantia deste proveniente só será convertida em renda para a Fazenda Pública após findo o processamento dos embargos. Essa restrição se justifica na medida em que uma vez convertida em favor da Fazenda Pública, a quantia dada em garantia pela execução só

¹⁰ O entendimento do STJ é pacífico no sentido de que, diferentemente do que ocorre no CPC, no regime da Execução Fiscal, persiste na execução fiscal a regra de que a conversão do depósito em renda ou o levantamento da garantia somente é possível após o trânsito em julgado, nos termos do art. 32, § 2º da Lei 6.830/80. Nesse sentido estão os julgados AgInt no AREsp n. 334.490/SP e EREsp n. 734.831/MG.

poderia ser reavida pelo executado, em caso de procedência dos embargos, através de demanda própria, submetida à sistemática do precatório (CUNHA, 2022).

Isto posto, em virtude da reconhecida inaplicabilidade do efeito suspensivo automático desde o ajuizamento dos embargos à execução o fiscal, a apresentação destes sem a prévia garantia do juízo em nada desfavoreceria a Fazenda Pública exequente, que permaneceria capaz de praticar, nos autos da execução fiscal, todos os atos apropriados para satisfazer o seu direito de crédito através da penhora, com exceção da adjudicação, que somente seria possível após o trânsito em julgado dos embargos. Assim, não subsistem argumentos que respaldem a inaplicabilidade da dispensa de prévia garantia da execução fiscal para embargar, tendo em vista que esta garantia importaria, sob qualquer aspecto, o retardamento da execução.

3.3 PRIMAZIA DO CRÉDITO PÚBLICO SOBRE O PRIVADO

Além de estabelecer o princípio da especialidade e a interpretação sistemática da LEF e do CPC como fundamentos para a aplicabilidade da garantia do juízo como requisito de admissibilidade dos embargos à execução fiscal, a decisão consubstanciada no julgamento do REsp nº 1.272.827/PE ainda enunciou a primazia do crédito público sobre o privado como justificativa para a manutenção da exigência do art. 16, §1º, da LEF, em detrimento à dispensa prevista pela redação dada ao art. 736 do CPC/73 a partir da Lei nº 11.382/06, e mantida no art. 914, *caput*, do CPC/15.

Diante disso, o primeiro questionamento a ser feito, tendo em vista a ausência de maiores esclarecimentos no precedente sob análise, seria a respeito do fundamento de tal princípio. Bone e Gomes (2018, p. 189) elucidam, nesse contexto, que “segundo os defensores dessa doutrina, a dita ‘primazia do crédito público sobre o crédito privado’ se justifica no princípio da supremacia do interesse público”.

Assim, considerando a premissa de que o princípio da primazia do crédito público sobre o privado decorre diretamente do princípio da supremacia do interesse público, cabe ressaltar o teor deste postulado nas palavras de Di Pietro (2022, p. 112):

Esse princípio está presente tanto no momento da elaboração da lei como no momento da sua execução em concreto pela Administração Pública. Ele inspira o legislador e vincula a autoridade administrativa em toda a sua atuação. No que diz respeito à sua influência na elaboração da lei, é oportuno lembrar que uma das distinções que se costuma fazer entre o direito privado e o direito público (e que vem desde o Direito Romano) leva em conta o

interesse que se tem em vista proteger; o direito privado contém normas de interesse individual e, o direito público, normas de interesse público.

A explanação apresentada pela autora permite a compreensão de que embora não explícito em qualquer texto legal, o princípio da supremacia do interesse público exerce grande influência sobre a elaboração e execução das normas, o que pode ser observado diante de diversas prerrogativas e garantias atribuídas à Fazenda Pública em juízo. Dessa forma, uma vez se tratando de legislação que regulamenta o procedimento de cobrança judicial da dívida ativa da Fazenda Pública, é natural que a LEF estabeleça dispositivos que visem atender ao princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, diferenciando-se, em alguns aspectos, daqueles previstos na sistemática geral de execução do CPC.

Essa conjuntura é evidenciada no texto da Exposição de Motivos da Lei nº 6.830/80:

Sobreleva, no particular, a importância da obrigação pública, com características próprias, hierarquicamente superior a qualquer outro gênero de obrigação ou privilégio de natureza privada. Predomina o interesse público - econômico, financeiro e social. Em consequência, nenhum outro crédito deve ter, em sua execução judicial, preferência, garantia ou rito processual que supere os do crédito público, à exceção de alguns créditos trabalhistas. [...] Com o objetivo de assegurar à realização da receita pública os melhores meios da execução judicial, o anteprojeto de lei acompanha o sistema processual do Código, acrescentando disposições capazes de conferir condições especiais para a defesa do interesse público, como é tradição em nosso Direito, desde o Império. (BRASIL, 1980)

Diante disso, o Ministro Relator Mauro Campbell Marques acertou ao afirmar que a primazia do crédito público sobre o privado é, simultaneamente, um dos princípios orientadores da LEF e um valor por ela protegido. O mesmo não pode ser dito, contudo, a respeito da afirmação do julgador no sentido de que a disposição constante no art. 16, §1º, da LEF, apresenta um raciocínio “perfeitamente compatível com os princípios da valoração do crédito público, primazia do crédito público sobre o privado e aplicação apenas subsidiária do CPC/73” (STJ, 2013).

A incoerência de tal afirmação revela-se diante do fato de que a norma em questão se tratou de mera “adaptação de normas em vigor” (BRASIL, 1980), nos termos da própria Exposição de Motivos da Lei nº 6.830/80, diferindo da sistemática geral de execução tão somente quanto à ampliação do prazo para oferecimento dos embargos do executado. Dessa forma, não restam dúvidas de que a necessidade de prévia garantia da execução “não se relaciona com eventual primazia na cobrança dos créditos públicos e/ou privilégios que decorram do interesse público” (MARTINS, 2011, p. 41).

Por conseguinte, conferir ao rito da execução fiscal a mesma dispensa prevista pelo CPC não importaria em privilegiar o crédito privado em detrimento do público, mas apenas conformar os dois procedimentos nesse tocante, de acordo com a vontade do legislador quando da elaboração da LEF. O contrário só seria observado caso os embargos à execução fiscal continuassem a ser recebidos com efeito suspensivo automático mesmo frente à ausência de garantia do juízo, o que certamente estabeleceria o contribuinte em uma posição preponderante sobre a Fazenda Pública, oportunizando a o retardamento da execução por discussões meramente protelatórias ou pela alienação de bens sobre os quais pudesse recair a penhora.

Além disso, em uma perspectiva ainda mais aprofundada sobre a matéria, ressalta-se que a opção pela manutenção da exigência do art. 16, §1º, da LEF, impõe ao rito executivo fiscal um regramento que lhe confere menos celeridade em relação àquele previsto pelo CPC para a execução de títulos extrajudiciais, contrariando, dessa forma, a supremacia do interesse público e a consequente primazia do crédito público sobre o privado, bem como o objetivo de “agilização e racionalização da cobrança da Dívida Ativa” (BRASIL, 1980).

É importante sintetizar e recordar, neste ponto, que a garantia da execução como requisito de admissibilidade dos embargos era prevista na redação original do art. 736 do CPC/73, o que foi reproduzido no art. 16, §1º, da LEF. A alteração da regra prevista no antigo código somente se deu após mais de trinta anos de sua vigência, com a Lei nº 11.382/06, a partir da qual dispensou-se a prévia garantia do juízo para embargar. Foram decorridos quase dez anos desde a mudança até a edição do novo CPC, em 2015, que acertadamente manteve o mesmo regramento em seu texto.

Diante disso, é importa revelar a razão pela qual o legislador optou por essa mudança na sistemática geral dos embargos à execução: combater a defesa do executado através da exceção de pré-executividade. É o que se extrai da Exposição de Motivos da Lei nº 11.382/06:

Com o objetivo de propiciar o mais amplo debate no concernente que as normas a seguir expostas foram durante dois anos debatidas no Instituto Brasileiro de Direito Processual, e posteriormente no Ministério da Justiça, bem como submetidas à crítica dos processualistas e dos operadores do processo; assim, foram bem cumpridas as etapas de reflexão e crítica necessárias a uma tomada de posição sobre assunto de tanto interesse, principalmente interesse prático, na defesa dos direitos invocados em juízo. 13. Este segundo projeto, que buscou inspiração em críticas construtivas formuladas em sede doutrinária e também nas experiências reveladas em sede jurisprudencial, parte das seguintes posições fundamentais: [...] d) **nas execuções por título extrajudicial a defesa do executado - que não mais dependerá da 'segurança do juízo', far-se-á através de embargos, de regra**

sem efeito suspensivo (a serem opostos nos quinze dias subsequentes à citação), seguindo-se instrução probatória e sentença; com tal sistema, desaparecerá qualquer motivo para a interposição da assim chamada (mui impropriamente) 'exceção de pré-executividade', de criação pretoriana e que tantos embaraços e demoras atualmente causa ao andamento das execuções (BRASIL, 2004).

Assim, nos termos do próprio legislador, a opção pela dispensa da segurança do juízo foi tomada com o escopo de possibilitar ao executado a alegação de toda e qualquer matéria de defesa nos embargos à execução, extinguindo, com isso, quaisquer razões para a apresentação da exceção de pré-executividade, que somente retardaria o procedimento executivo.

Nesse contexto, Gonçalves explicita os benefícios da opção adotada pelo legislador (2021, p. 72):

A prévia garantia do juízo, pela penhora ou depósito de bens, não é requisito para a oposição dos embargos. Mesmo sem a penhora, o prazo para embargos correrá. Enquanto são realizadas diligências para tentar localizar bens, a execução seguirá, com o prazo para a oposição dos embargos e o seu regular processamento. Assim, é possível que, se só forem encontrados bens muito mais tarde, os embargos já estejam julgados e a fase de defesa ultrapassada, o que implica inegável ganho de tempo. Ainda que o devedor não tenha bens, ou eles não sejam localizados, o prazo de embargos fluirá do momento em que houver a citação, observadas as regras sobre o início do prazo, estabelecidas no art. 231 do CPC. Mesmo que, sem a penhora de bens, a execução não possa seguir adiante, até a fase de expropriação, os embargos serão recebidos, processados e julgados.

Isto posto, uma vez que tem favorecido a perpetuação da exceção de pré-executividade como instrumento de defesa na ação executiva fiscal, prejudicando a celeridade processual que poderia ser contemplada com a aplicação da dispensa ao procedimento, é inegável que a manutenção da garantia do juízo como requisito de procedibilidade dos embargos à execução fiscal demonstra-se diametralmente oposta à supremacia do interesse público e à primazia do crédito público sobre o privado.

4 A MITIGAÇÃO DA EXIGÊNCIA DE PRÉVIA GARANTIA DO JUÍZO EM FACE DA INSUFICIÊNCIA PATRIMONIAL DO EXECUTADO PELO STJ

A manutenção da prévia garantia do juízo como requisito de admissibilidade dos embargos à execução fiscal através do entendimento fixado pelo STJ no julgamento do REsp 1.272.827/PE é, continuamente, alvo de contestações nas ações de cobrança da Dívida Ativa da Fazenda Pública. Isso se dá, em grande parte, nos casos em que o executado não paga e não garante espontaneamente o valor da execução.

Nessa situação, conforme já explicitado no primeiro capítulo, frente à ausência de pagamento da dívida ou de prestação de garantia através de depósito em dinheiro, fiança bancária ou seguro, resta à exequente diligenciar todos os atos capazes de promover a penhora de tantos bens quanto forem necessários para suprir a quantia cobrada ao executado. Contudo, ainda assim, o seu patrimônio pode mostrar-se insuficiente para garantir o juízo, contexto diante do qual o particular estaria impossibilitado de defender-se através de embargos, tendo em vista a exigência estabelecida pelo art. 16, §1º da Lei nº 6.830/80 (BRASIL, 1980).

É certo que tal impossibilidade, por sua vez, traria ao procedimento executivo fiscal relevantes contradições frente às atuais garantias processuais e constitucionais do sujeito passivo, o que foi devidamente observado pelo STJ (2019) no julgamento do REsp 1.487.772/SE:

PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. EMBARGOS DO DEVEDOR. EXECUTADO. BENEFÍCIO DA JUSTIÇA GRATUITA. PATRIMÔNIO. INEXISTÊNCIA. HIPOSSUFICIÊNCIA. EXAME. GARANTIA DO JUÍZO. AFASTAMENTO. POSSIBILIDADE. [...] 2. Os embargos são o meio de defesa do executado contra a cobrança da dívida tributária ou não tributária da Fazenda Pública, mas que "não serão admissíveis ... antes de garantida a execução" (art. 16, § 1º, da Lei n. 6.830/80). [...] 4. **A Constituição Federal de 1988, por sua vez, resguarda a todos os cidadãos o direito de acesso ao Poder Judiciário, ao contraditório e à ampla defesa (art. 5º, CF/88), tendo esta Corte Superior, com base em tais princípios constitucionais, mitigado a obrigatoriedade de garantia integral do crédito executado para o recebimento dos embargos à execução fiscal, restando o tema, mutatis mutandis, também definido na Primeira Seção, no julgamento do REsp 1.127.815/SP, na sistemática dos recursos repetitivos.** 5. **Nessa linha de interpretação, deve ser afastada a exigência da garantia do juízo para a oposição de embargos à execução fiscal, caso comprovado inequivocadamente que o devedor não possui patrimônio para garantia do crédito exequendo.** [...] 8. Num raciocínio sistemático da legislação federal aplicada, **pelo simples fato do executado ser amparado pela gratuidade judicial, não há previsão expressa autorizando a oposição dos embargos sem a garantia do juízo.** 9. In casu, a controvérsia deve ser resolvida não sob esse ângulo (do executado ser

beneficiário, ou não, da justiça gratuita), mas sim, pelo lado da sua hipossuficiência, pois, adotando-se tese contrária, "tal implicaria em garantir o direito de defesa ao "rico", que dispõe de patrimônio suficiente para segurar o Juízo, e negar o direito de defesa ao "pobre". 10. **Não tendo a hipossuficiência do executado sido enfrentada pelas instâncias ordinárias, premissa fática indispensável para a solução do litígio, é de rigor a devolução dos autos à origem para que defina tal circunstância, mostrando-se necessária a investigação da existência de bens ou direitos penhoráveis, ainda que sejam insuficientes à garantia do débito** e, por óbvio, com observância das limitações legais. (grifo nosso).

Assim, a Corte decidiu mitigar a exigência de prévia garantia para embargar a execução fiscal diante da insuficiência do patrimônio do executado. Com isso, a decisão trouxe importantes considerações acerca da hipossuficiência do devedor e da sua condição de beneficiário da justiça gratuita, bem como de princípios constitucionais que não poderiam deixar de serem observados nessa situação, tais como o do acesso à justiça, do contraditório e da ampla defesa.

O presente capítulo se dedicará a analisar cada uma dessas questões com o escopo de averiguar se a mitigação da garantia do juízo nos embargos à execução fiscal frente à hipossuficiência do executado é capaz de suprir as incoerências oriundas da manutenção da exigência estabelecida pelo art. 16, §1º da LEF.

4.1 HIPOSSUFICIÊNCIA DO EXECUTADO

À luz do art. 98 do CPC/15, pode-se compreender como hipossuficiente “a pessoa natural ou jurídica, brasileira ou estrangeira, com insuficiência de recursos para pagar as custas, as despesas processuais e os honorários advocatícios” (BRASIL, 2015). É essa condição que justifica a concessão da gratuidade da justiça, “benefício que se traduz na suspensão da exigibilidade das custas, despesas processuais e honorários” (DONIZETTI, 2021).

No REsp 1.487.772/SE, a recorrente contestou o não recebimento dos embargos à execução fiscal diante da ausência de garantia, argumentando que a condição de beneficiária da justiça gratuita afastaria tal exigência, uma vez que abrangeria os depósitos legais para ajuizamento de ações. Nesse sentido, apontou violação ao então vigente art. 535, II do CPC/73 e ao art. 3º, VII da Lei nº 1.060/50¹¹, com redação dada pela LC nº 132/09.

¹¹ À época do julgado, a Lei nº 1.060/50 regulamentava a concessão de assistência judiciária aos necessitados. Atualmente, apesar de ainda encontrar-se vigente, grande parte do seu texto foi revogado pelo CPC/15, que também passou a regulamentar a matéria na Parte Geral, do art. 98 ao art. 102.

Reforçando o entendimento pela aplicabilidade do art. 16, §1º da LEF, com fundamento na decisão proferida no julgamento do REsp nº 1.272.827/PE, a Corte Superior reconheceu que apesar de manter-se a exigência de prévia garantia para embargar a execução fiscal, o recebimento e processamento dos embargos não devem ser prejudicados em caso de inexistência ou insuficiência de patrimônio do executado.

Ainda na perspectiva do Tribunal, a mitigação da exigência não deve estar atrelada à gratuidade da justiça, mas à hipossuficiência do devedor. Esse argumento poderia ser compreendido na medida em que a condição de beneficiário da justiça gratuita não é capaz de indicar, efetivamente, a ausência ou insuficiência de patrimônio do executado para garantir o valor da execução fiscal através da penhora. Isso se dá tanto diante da disposição do §3º do art. 99 do CPC/15, que determina a presunção de veracidade da alegação de insuficiência deduzida por pessoa natural (BRASIL, 2015), quanto pela sua forma de averiguação, que se dá através de documentos relacionados à comprovação de renda.¹²

Contudo, não foi essa a fundamentação da Corte para negar a vinculação da gratuidade da justiça à dispensa de prévia garantia do juízo. O raciocínio empregado na decisão utilizou-se, mais uma vez, do princípio da especialidade para determinar a prevalência do art. 16, §1º da LEF, sob o argumento de que não há, na Lei nº 1.060/50, “previsão expressa autorizando a oposição dos embargos sem a garantia do juízo”. Dessa forma, estabeleceu como indispensável a inequívoca comprovação de que o devedor não possui patrimônio para a garantia do crédito exequendo.

Donizetti (2022, p. 1.143) apresenta uma perspectiva distinta sobre a questão:

Tomando por base o disposto no art. 98, § 1º, VIII do CPC, a gratuidade deve abranger “os depósitos previstos em lei para interposição de recurso, para a propositura de ação e para a prática de outros atos processuais inerentes ao exercício da ampla defesa e do contraditório”. Com efeito, uma interpretação literal nos indica que aquele que demonstrar a insuficiência de recursos para arcar com as custas processuais e honorários, estará automaticamente isento do depósito para garantia da execução fiscal. Contudo, de acordo com o entendimento mais recente do STJ, por sua 1ª Turma, não basta que ao executado tenha sido concedido o benefício da gratuidade da justiça. É necessário que ele comprove, de forma inequívoca, que não possui patrimônio para a garantia do crédito objeto da execução fiscal. (grifo nosso)

¹² Nesse tocante, o STJ afasta o condicionamento da gratuidade da justiça com base em critérios meramente objetivos, tal como o enquadramento em determinada faixa de renda mensal, devendo a hipossuficiência do litigante ser averiguada em cada caso concreto. Nesse sentido estão o AgInt no REsp n. 1.836.136/PR, AgInt no REsp 1895814/RJ e os EDcl no AgInt no AREsp 1538432/RS.

Para o autor, à luz da exegese do art. 98, §1º, VIII, do CPC/15, seria dispensada a garantia do juízo para oposição dos embargos à execução fiscal ao beneficiário da justiça gratuita. Todavia, frente ao intransponível princípio da especialidade das normas, mantém-se, pelo posicionamento do STJ, a exigência de garantia para embargar, ainda que a interpretação sistemática das normas revele que tal benesse provenha, em verdade, do ditame constitucional – e, por conseguinte, hierarquicamente superior à LEF – consubstanciado no art. 5º, LXXIV, da CF/88, segundo o qual o “Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos” (BRASIL, 1988).

4.2 PRINCÍPIO DO ACESSO À JUSTIÇA

O princípio do acesso à justiça ou da inafastabilidade da jurisdição fundamenta-se no art. 5º, XXXV, da CF/88, segundo o qual “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1988). Dessa forma, o postulado determina que “nenhuma das espécies normativas do art. 59 da Carta de 1988 pode inviabilizar a tutela jurisdicional, preventiva ou repressiva, de direito individual, coletivo, difuso ou individual homogêneo” (BULOS, 2015, p. 629).

Consoante os ensinamentos de Padilha (2019, p. 106), o ditame constitucional ainda há de ser compreendido à luz das perspectivas formal e material. Assim, enquanto pelo princípio do acesso à justiça formal “nenhuma lesão pode ser subtraída da apreciação do Poder Judiciário”, o seu aspecto material estabelece a necessidade de previsão de “meios e condições para que o cidadão possa, efetivamente, buscar a prestação jurisdicional.”

É certo que o princípio não tem caráter absoluto, guardando exceções, por exemplo, quanto aos casos de crimes de responsabilidade julgados pelo Poder Legislativo (art. 52, I, II, p.ú., CF/88) e àqueles que necessitam de prévio esgotamento da instância desportiva (art. 217, §2º, CF/88). Contudo, é indubitável que a disposição prevista no art. 16, §1º, da LEF, não se trata de uma exceção ao acesso à justiça, mas de flagrante violação da legislação ao ditame constitucional.

Nesse contexto, é importante perceber que,

em determinados casos, a referida garantia poderá constituir verdadeiro obstáculo ao Acesso à Justiça no processo executivo fiscal, tendo em vista que a sua não apresentação acarretará na inadmissibilidade dos embargos à execução fiscal no caso da adoção da interpretação literal deste dispositivo pelo magistrado. (MURAYAMA, 2016, p. 301)

Dessa forma, ao determinar, sem exceções, que “não são admissíveis os embargos do executado antes de garantida a execução” (BRASIL, 1980), o texto do art. 16, §1º, da LEF, confronta diretamente o princípio da inafastabilidade da jurisdição, impedindo que sujeito passivo hipossuficiente, que não detém recursos ou patrimônio para garantir o juízo, leve ao conhecimento do judiciário matérias de defesa capazes de desconstituir o título executivo extrajudicial e, conseqüentemente, de pôr fim à ação de execução fiscal.

Nessa situação, conforme explicita Bottesini e Fernandes (2018, p. 302), não se pode negar o acesso à justiça frente à impossibilidade de se garantir o juízo:

Mesmo que o devedor executado não tenha bens suscetíveis de penhora, sua defesa deve obrigatoriamente ser acolhida, sob pena de violação dos direitos individuais do devido processo legal e de acesso à jurisdição, previstos no artigo 5º da Constituição Federal. Não é rara a hipótese de que os bens do devedor, encontrados para a penhora, não sejam aceitos pela Fazenda Pública exequente. Nesses casos, o juízo da execução deve acolher e mandar processar os Embargos do Devedor, porque **ele tem direito de ver apreciados e julgados os fundamentos de sua defesa, com penhora, ainda que ilegal ou incompleta, e até mesmo sem penhora, se a defesa vier acompanhada de prova da inexistência de bens penhoráveis, de propriedade do devedor executado.** (grifo nosso)

Diante disso, apesar do STJ manter a exigência de garantia para embargar, vem mitigando a sua aplicabilidade quando o executado não tem patrimônio suficiente para garantir a execução, em respeito ao acesso à justiça. Em um primeiro momento, no julgamento do REsp nº 1.127.815/SP, submetido à sistemática de recursos repetitivos, o Tribunal decidiu pela possibilidade de apresentação dos embargos à execução fiscal mesmo diante da insuficiência da penhora para garantir a execução e da impossibilidade de seu reforço pelo executado, desde que comprovada inequivocamente a sua hipossuficiência patrimonial:

TRIBUTÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. ART. 543-C, DO CPC. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. DETERMINAÇÃO DE REFORÇO DE PENHORA PELO JUIZ EX OFFICIO. IMPOSSIBILIDADE. EXISTÊNCIA DE REQUERIMENTO PELA FAZENDA EXEQUENTE, IN CASU. INSUFICIÊNCIA DA PENHORA. ADMISSIBILIDADE DOS EMBARGOS. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. [...] 9. **A insuficiência de penhora não é causa bastante para determinar a extinção dos embargos do devedor, cumprindo ao magistrado, antes da decisão terminativa, conceder ao executado prazo para proceder ao reforço, à luz da sua capacidade econômica e da garantia pétrea do acesso à justiça.** (Precedentes: REsp 973.810/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 28/10/2008, DJe 17/11/2008; REsp 739.137/CE, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA,

julgado em 23/10/2007, DJ 22/11/2007; AgRg no Ag 635829/PR, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, DJ 18/04/2005; REsp 758266/MG, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, DJ 22/08/2005) [...] 11. O pleito de imediato prosseguimento dos embargos, à revelia da referida decisão judicial, não merece acolhimento, haja vista que, **conquanto a insuficiência patrimonial do devedor seja justificativa plausível à apreciação dos embargos à execução sem que o executado proceda ao reforço da penhora, deve ser a mesma comprovada inequivocamente.** (STJ, 2010, grifo nosso)

Posteriormente, no julgamento do já citado REsp 1.487.772/SE, a Corte Superior também decidiu afastar a exigência da garantia do juízo para a oposição de embargos à execução fiscal diante da ausência inequívoca de patrimônio do sujeito passivo para a garantia do crédito exequendo. Desse modo, o posicionamento firmado pelo Tribunal determina, à luz do princípio do acesso à justiça, que a disposição do art. 16, §1º, da LEF, há de ser afastada tanto diante da penhora insuficiente e da impossibilidade de reforço, quanto da completa ausência de penhora nos casos de inexistência do patrimônio do executado.

Acerca da flexibilização promovida pelo Tribunal, opina Theodoro Júnior (2022, p. 118):

Não procedem, a nosso ver, os receios de banalização dos embargos à execução fiscal diante da jurisprudência do STJ, que vem flexibilizando a rigidez do art. 16, § 1º, da LEF, para permitir ao hipossuficiente se defender sem garantir o juízo. Os embargos são, na estrutura da execução da Dívida Ativa fazendária, a um só tempo, ação e defesa, cujo acesso é protegido por garantias fundamentais integrantes dos Direitos do Homem, exaltados e tutelados no plano constitucional por todo Estado que se qualifique como Democrático e de Direito. Qualquer restrição injustificada, que se oponha ao livre exercício do direito de comparecer em juízo em defesa de interesses legítimos, lesados ou ameaçados, quebra inquestionavelmente a garantia fundamental da tutela jurisdicional (CF, art. 5º, XXXV). [...] O momento é, pois, não de temer a banalização dos embargos à execução fiscal sem penhora, mas de incentivar, sempre que possível, no campo da cobrança do crédito fazendário, a política liberalizadora consagrada, em termos gerais, pelo art. 914 do CPC vigente. É essa, e não a restritiva do art. 16, § 1º, da LEF, a que mais se afeiçoa à garantia fundamental de pleno acesso à tutela jurisdicional e ao justo processo constitucional. É ainda importante lembrar que as garantias constitucionais, como a que ora se enfoca, devem sempre ser interpretadas e aplicadas segundo o princípio da máxima eficiência, e nunca sob critérios restritivos capazes de reduzir o alcance máximo esperado da garantia.

Assim, é possível perceber que apesar da preocupação da Corte em adequar o dispositivo da LEF à norma constitucional e em garantir o direito de defesa ao executado hipossuficiente, a mitigação da aplicação do dispositivo sem a respectiva alteração legislativa enseja debates acerca da validade desse entendimento. Dessa forma, esta não é a atuação mais adequada diante da controvérsia, que, em observância à segurança jurídica, à celeridade e

economicidade processual, deveria ser exaurida com a revogação do referido dispositivo pelo art. 914, *caput*, do CPC/15.¹³

Nesse sentido, há de se ressaltar a crítica de Dip (2021, p. 129) sobre a insegurança jurídica proveniente de atuações judiciais como esta:

Embora possa (e deva) admitir-se o exercício judicial [...] em quadros excepcionais [...] e até mesmo caiba legitimar o uso de argumentos analógicos e de interpretações restritivas e ampliativas para superar as lacunas e as imperfeições dos *dicta legais*, não é possível, entretanto, salvaguardar a segurança jurídica (e com ela a justiça) ao permitir-se a desordenação voluntarista dos juízes que se suponham legisladores *ad hoc*.

Dessa forma, se, sob uma perspectiva, o entendimento firmado pelo Tribunal garante o acesso à justiça ao executado hipossuficiente, por outra, propicia insegurança jurídica processual. Essa conjuntura pode ser facilmente percebida através de fundamentações e interpretações equivocadas, nas quais um mesmo modo interpretativo – o sistemático – pode ser utilizado, de forma contraditória, para afastar ou reconhecer a incidência de um ou outro dispositivo ao procedimento executivo fiscal.¹⁴

Isto posto, é importante reconhecer que apesar do posicionamento da Corte Superior ser favorável ao jurisdicionado, cria também uma conjuntura de insegurança jurídica processual. Ademais, o entendimento jurisprudencial não é capaz de dirimir a contradição existente entre o texto do art. 16, §1º, da LEF, e o art. 5º, XXXV, da CF/88, permanecendo necessária à sua revogação enquanto norma dissonante do sistema processual civil constitucional.¹⁵

¹³ Apesar da mitigação da exigência de garantia do juízo diante da hipossuficiência patrimonial do executado pela jurisprudência do STJ ser benéfica ao sujeito passivo da execução fiscal, há de se considerar, conforme já explicitado no segundo capítulo, que a revogação do art. 16, §1º da LEF, apresenta-se como o melhor recurso para conferir maior celeridade e economicidade ao procedimento executivo fiscal, notoriamente diante da possibilidade do executado apresentar toda a matéria de defesa nos embargos, não subsistindo razões para a apresentação de exceção de pré-executividade.

¹⁴ No julgamento do REsp 1.272.827/PE, o Tribunal utilizou-se da interpretação sistemática para, simultaneamente, acolher a disposição do CPC/73 no tocante à inaplicabilidade automática de efeito suspensivo aos embargos e para afastar a o dispositivo que determinava a desnecessidade de prévia garantia do juízo para embargar. Contudo, conforme explanado do segundo capítulo, à luz interpretação sistemática, ambas as disposições do CPC/73 deveriam incidir, à época de sua vigência, ao procedimento de execução fiscal.

¹⁵ A expressão é utilizada para designar o processo civil estruturado a partir dos direitos fundamentais constitucionais, modelo atualmente previsto pelo CPC/15. Dessa forma, o processo passa a ser concebido além dos limites da relação jurídica, para se ser considerado como verdadeiro instrumento de tutela dos direitos constitucionais (NETTO *et al.*, 2020).

4.3 PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA

O art. 5º, LV, da CF/88, estabelece que “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes” (BRASIL, 1988). Do mesmo modo, em observância ao ditame constitucional, o CPC/15 determina, como norma fundamental, que o juiz deve zelar pelo efetivo contraditório, sendo conferido “às partes paridade de tratamento em relação ao exercício de direitos e faculdades processuais, aos meios de defesa, aos ônus, aos deveres e à aplicação de sanções processuais” (BRASIL, 2015).

Acerca dos princípios do contraditório e da ampla defesa, explicita Moraes (2022, p. 138):

Por ampla defesa entende-se o asseguramento que é dado ao réu de condições que lhe possibilitem trazer para o processo todos os elementos tendentes a esclarecer a verdade ou mesmo de omitir-se ou calar-se, se entender necessário, enquanto o contraditório é a própria exteriorização da ampla defesa, impondo a condução dialética do processo (par conditio), pois a todo ato produzido pela acusação caberá igual direito da defesa de opor-se-lhe ou de dar-lhe a versão que melhor lhe apresente, ou, ainda, de fornecer uma interpretação jurídica diversa daquela feita pelo autor.

Desse modo, é inegável que a observância de ambos os princípios é essencial para o desenvolvimento válido do processo de execução fiscal. Enquanto pela ampla defesa deve-se oferecer ao executado condições de apresentar quaisquer matérias capazes de ilidir as pretensões da exequente, pelo contraditório deve-se reconhecer ao executado o direito de opor-se contra todos os atos realizados pela Fazenda Pública.

Nesse contexto, é importante relembrar as formas de defesa que dispõe o sujeito passivo no referido procedimento, já elucidadas no primeiro capítulo deste trabalho: a exceção de pré-executividade e os embargos à execução fiscal. A primeira delas foi construída pela jurisprudência diante da impossibilidade de opor embargos antes de garantido o juízo, e tem sido aceita como instrumento de defesa apto a alegar, através de simples petição, matérias de ordem pública que não demandem dilação probatória. A segunda é a única forma de defesa expressamente prevista pela LEF, pela qual o executado poderá alegar toda e qualquer matéria que lhe teria sido possível suscitar no decorrer do processo de conhecimento, além da possibilidade de produção de provas.

Diante disso, constata-se que a exceção de pré-executividade não garante a ampla defesa e o contraditório ao sujeito passivo da ação de execução fiscal, uma vez que não o

permite suscitar toda e qualquer matéria de defesa, produzir provas ou opor-se a todo e qualquer ato da exequente. Por conseguinte, “a necessidade prévia de garantia do juízo como condição de admissibilidade dos embargos, restringe o contraditório e a ampla defesa. Ao condicionar uma ação ou defesa a uma certa providência, está sendo imposta uma dificuldade a parte para o exercício daquele direito” (BONE; GOMES, 2018, p. 193).

Aqui, deve-se realizar o mesmo questionamento de Bueno (2022, p. 458): “afinal, de que maneira o CPC de 2015 dialoga com a Lei n. 6.830/1980 a ponto de tornar a execução fiscal mais eficiente, sem descurar, evidentemente, dos direitos que, desde o modelo constitucional, não podem ser sonegados ao executado?”

Quando comparadas às formas de defesa previstas pelo CPC/15 na sistemática geral de execução, é possível notar que a objeção de pré-executividade se assemelha à impugnação ao cumprimento de sentença, cabível contra a execução de título judicial. Esta também constitui meio de defesa restrito¹⁶, mas encontra fundamento para tanto diante do contexto no qual o contraditório e a ampla defesa foram assegurados no decorrer de todo o processo de conhecimento que culminou na formação do título executivo.

Na execução de título extrajudicial, por outro lado, uma vez que não houve a participação do Estado-juiz na formação do título executivo, o CPC/15 assegura o executado a ampla defesa e o contraditório através de embargos à execução, independentemente de garantia do juízo, pelo qual o executado poderá alegar, para além daquelas matérias que podem ser objeto da impugnação ao cumprimento de sentença na execução de título extrajudicial, qualquer matéria que lhe seria lícito arguir como defesa em processo de conhecimento (art. 917, CPC/15).

Dessa forma, é o caráter autônomo do processo de execução de título extrajudicial, constituído sem a necessidade de processo de conhecimento anterior, que justifica a concessão de amplo instrumento de defesa ao executado. Assim, sendo a execução fiscal fundada em título executivo extrajudicial, há de ser concedida a mesma amplitude de defesa e contraditório ao executado, sem os obstáculos impostos pela exigência prevista no art. 16, §1º da LEF.

Nesse sentido, elucidam Bone e Gomes (2018, p. 190-193):

Além disso, **em se tratando de processo de execução fiscal, deve ser respeitado com maior veemência o direito constitucional ao contraditório, dado que a Certidão de Dívida Ativa é formada unilateralmente pela administração pública**, e envolve a cobrança de crédito de natureza ex lege e compulsória. [...] Em outras palavras, **perante a ausência de um processo**

¹⁶ Diferentemente dos embargos à execução de título extrajudicial, no cumprimento de sentença o executado somente poderá alegar como defesa as matérias estabelecidas no rol do art. 525, §1º, do CPC/15.

judicial de conhecimento, com a possibilidade de participação e manifestação das partes a respeito da matéria, a necessidade de contraditório mostra-se ainda maior, principalmente frente aos desvios praticados pela administração fazendária, como reconhece o STJ, no caso de inscrição do nome do sócio da pessoa jurídica na CDA, na condição de responsável, sem prévia notificação e possibilidade de contraditório no processo administrativo fiscal.

Desse modo, além de constituir restrição ao contraditório e à ampla defesa, a exigência de prévia garantia do juízo para embargar demonstra-se ainda mais grave na execução proposta pela Fazenda Pública diante do caráter extrajudicial e unilateral da CDA, título executivo que a fundamenta, e da desigualdade inerente à relação estabelecida entre o Fisco e o particular.

Assim, é importante perceber que,

apesar de ser uma ação executiva fundamentada em título extrajudicial, que tem como objetivo primordial a execução do crédito tributário, **a execução fiscal deve se sujeitar ao modelo de processo constitucional, com vistas não só à satisfação do crédito inscrito em dívida ativa, mas também à proteção das garantias fundamentais**. Pensar na execução fiscal como mero procedimento é negar a existência do momento vivenciado pelo direito brasileiro, que cada vez mais está preocupado com a concretização dos valores positivados na Constituição. (SILVA; SCIOLLA, p.12, 2016, grifo nosso)

Nesse contexto, ainda há de ser ressaltado que perceber que a ampla defesa e o contraditório são corolários do devido processo legal (MORAES, 2022), consubstanciado no art. 5º, LIV, da CF/88, que determina que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal” (BRASIL, 1988).

Tavares (2022, p. 275) elucida o sentido da expressão:

É imprescindível, preliminarmente, destrinchar os elementos da consagrada expressão “devido processo legal”. Para tanto, proceder-se-á, preliminarmente, à verificação do conteúdo de cada termo componente da expressão. Assim, considera-se que o termo “devido” assume o sentido de algo “previsto”, “tipificado”. Mas não é só. Também requer que seja justo. “Processo”, na expressão consagrada constitucionalmente, refere-se aos trâmites, formalidades, procedimentos, garantias. São as práticas do mundo jurídico em geral. “Legal”, aqui, assume conotação ampla, significando tanto a Constituição como a legislação.

A definição apresentada pelo autor permite a compreensão de que o devido processo legal não se limita a determinar que o processo siga o rito previsto em lei, com a observância de todas as garantias e formalidades, mas também exprime que as normas que o estabelecem

sejam justas, razoáveis e proporcionais. É nesse sentido que se percebe a existência de duas perspectivas do princípio do devido processo legal: uma processual ou formal, e outra substancial ou material. Enquanto a primeira designa o conjunto de direitos e garantias aplicadas ao processo, a segunda relaciona-se com a razoabilidade das normas e dos atos estatais (MARTINS, 2022).

Assim, constata-se que a

Constituição e suas normas possuem uma relação muito evidente com o direito processual, tendo em vista que aquela prevê uma série de preceitos fundamental sobre o processo, como direitos fundamentais, garantias e a organização judiciária, ao passo que o direito processual será responsável, por meio da atuação dos juízes, pela efetividade das normas constitucionais, em proteção de toda a coletividade. (RODRIGUES, 2016, p. 15)

Ante o exposto, por fim, deve-se reconhecer que os direitos e garantias constitucionais e processuais, tais como o do acesso à justiça, do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, todos previstos no art. 5º da CF/88, gozam de eficácia própria dos direitos fundamentais, irradiando seus efeitos em todo o ordenamento jurídico brasileiro. Frente a tais postulados, portanto, não podem subsistir normas em sentido contrário, tal como a exigência prevista pelo art. 16, §1º, da LEF.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As intensas transformações sofridas pelo ordenamento jurídico brasileiro após a edição e publicação da LEF, em 1980, abalaram a aplicabilidade e a interpretação de alguns de seus dispositivos, ocasionando controvérsias que continuam repercutindo na doutrina e na jurisprudência. Contudo, mesmo diante dessa realidade, a legislação continua vigente e permanece com quase que a totalidade de seu texto original inalterado.

Somado a isso, o atual cenário das execuções fiscais no Brasil, principais responsáveis pela morosidade do Poder Judiciário do país, demonstram que a legislação não foi capaz de tornar o procedimento de cobrança judicial da Dívida Ativa mais rápido e eficaz, conforme os objetivos traçados em sua Exposição de Motivos, o que implica em questionamentos acerca da necessidade de alteração da norma.

É nesse contexto que se constitui a relevância do debate acerca da aplicabilidade da garantia do juízo como requisito de procedibilidade dos embargos à execução fiscal, estabelecida pelo art. 16, §1º, da LEF. A norma, contraditória ao art. 914, *caput*, do CPC/15, que dispensa a exigência, vem sendo alvo de críticas desde a reforma promovida pela Lei nº 11.832/06 no CPC/73.

Diante da disso, o STJ foi alvo de diversas contestações contra a manutenção da exigência, o que o levou a firmar, enquanto Corte responsável pela interpretação da lei federal no Brasil, importantes posicionamentos sobre a matéria. Em um primeiro momento, no julgamento do REsp 1.272.827/PE, o Tribunal fixou a aplicabilidade do art. 16, §1º, da Lei nº 6.830/80 em detrimento à disposição do art. 736 do CPC/73, com a redação dada pela Lei nº 11.382/06. O entendimento permaneceu mesmo após o advento do CPC/15, que manteve a disposição do antigo códex no texto do art. 914, *caput*.

Analisando cada um dos argumentos que justificaram a referida decisão, tornou-se possível compreender que o princípio da especialidade foi empregado de forma equivocada à matéria. A Exposição de Motivos da LEF revela que o legislador tão somente optou por reproduzir, no art. 16, §1º, a norma geral prevista pela redação original do art. 736 do CPC/73. Dessa forma, ainda que a LEF constitua norma que estabelece um procedimento especial de execução, é indubitável que o seu texto abriga normas de caráter geral, reproduzidas – ou, nas palavras do próprio legislador, adaptadas – do texto do CPC vigente à época de sua elaboração.

A interpretação sistemática da LEF do CPC também foi um argumento destacado no segundo capítulo do presente trabalho, cujo exame resultou em importantes considerações sobre reforma promovida pela Lei nº 11.382/06 na sistemática geral de execução do CPC/73.

Utilizando-se do mesmo método interpretativo empregado pelo STJ para fixar a manutenção da exigência de prévia garantia do juízo para embargar a execução, foi possível alcançar conclusão distinta sobre a mesma matéria, mostrando-se equivocada a análise do Tribunal nesse tocante.

Ao examinar o texto original do CPC e suas posteriores alterações, constatou-se que, na sistemática geral de execução, a garantia do juízo como requisito para admissibilidade dos embargos justificava-se diante da atribuição automática de efeito suspensivo aos mesmos. Desse modo, quando o legislador de 2006 determinou a dispensa de garantia para embargar, retirou-lhes também a automaticidade do efeito suspensivo, que somente passou a ser concedido, entre outras condições, com a garantia da execução.

Todavia, no julgamento do REsp 1.272.827/PE, o STJ decidiu aplicar a mudança de forma parcial à LEF, desconsiderando a interdependência entre tais alterações. Assim, ao passar que determinou o recebimento dos embargos sem efeito suspensivo automático, conforme a mudança do CPC/73 dada pela Lei n.º 11.382/06, decidiu manter a exigência de prévia garantia da execução fiscal para embargá-la.

Outro fator que revela a aplicação temerária da interpretação sistemática da LEF e do CPC pelo Tribunal é o motivo que levou o legislador de 2006 a determinar a dispensa de garantia na sistemática geral de execução de título extrajudicial. Conforme explicitado na Exposição de Motivos da Lei n.º 11.382/06, o intuito da mudança foi trazer mais celeridade e eficiência ao procedimento executivo diante dos embaraços ocasionados pela criação pretoriana da exceção de pré-executividade, raciocínio que também deveria ter sido observado pela Corte Superior quando da análise do procedimento executivo fiscal, no qual constata-se a perpetuação desse instrumento de defesa.

O último argumento examinado no segundo capítulo foi aquele que fundamentou a prevalência do art. 16, §1º, da LEF, com base na primazia do crédito público sobre o privado. A respeito disso, apesar de reconhecer que a primazia do crédito público é um dos princípios orientadores da LEF e um valor por ela protegido, a pesquisa realizada revelou que o dispositivo em comento não decorre nas peculiaridades da relação estabelecida entre o Fisco e o particular, constituindo mera reprodução na norma vigente no art. 736 do CPC/73 à época de sua elaboração.

Diante de todo o exposto no segundo capítulo, torna-se evidente a falibilidade dos argumentos elencados pelo STJ na decisão proferida no REsp 1.272.827/PE, concluindo-se, nesse tocante, que o principal precedente que fundamenta a permanência da garantia do juízo como requisito de admissibilidade dos embargos à execução fiscal não realizou um exame aprofundado da matéria, que somente foi decidida em caráter secundário no julgamento que

versou, prioritariamente, sobre a inaplicabilidade de efeito suspensivo automático aos embargos.

Posteriormente, passou-se a analisar as razões que levaram à mitigação da aplicabilidade do art. 16, §1º, da Lei nº 6.830/80, diante da hipossuficiência patrimonial do executado, no julgamento do REsp 1.487.772/SE. Inicialmente, constatou-se que o Tribunal não reconheceu a mitigação da exigência de garantia da execução diante da condição de beneficiário da justiça gratuita, determinando que a mesma só se justifica frente à prova inequívoca da insuficiência ou ausência de patrimônio do sujeito passivo.

No mesmo julgado, a Corte ainda reconheceu a necessidade de adequar a disposição da LEF aos princípios constitucionais do acesso à justiça, do contraditório e da ampla defesa. Contudo, a pesquisa realizada demonstrou que apesar do posicionamento do Tribunal demonstrar-se favorável ao jurisdicionado, não é capaz de exaurir as relevantes contradições que se estabelecem entre o art. 16, §1º, da LEF, e as supracitadas garantias constitucionais e processuais, permanecendo o caráter dissonante da norma diante do atual ordenamento jurídico brasileiro.

Ante todo o exposto no curso do presente trabalho, é possível concluir, finalmente, que o entendimento do STJ de manter a exigência da garantia do juízo como requisito de admissibilidade dos embargos à execução fiscal não encontra argumentos válidos nos principais precedentes sobre a matéria, estando em desconformidade com as normas processuais e constitucionais vigentes.

Além disso, a mitigação da exigência em face da hipossuficiência do executado é incapaz de conferir harmonia entre o art. 16, §1º, da LEF e o atual processo civil constitucional, de forma que a sua redação não permite outra interpretação senão aquela que demonstra evidente violação aos postulados do acesso à justiça, do contraditório e da ampla defesa. Nesse sentido, há de ressaltar que a atuação da Corte resultou em alteração substancial da interpretação e aplicação do dispositivo sem a devida modificação do texto normativo, contrariando ao importante princípio da segurança jurídica.

Diante disso, por fim, conclui-se que a melhor solução que se apresenta diante da controvérsia é a efetiva alteração do art. 16, §1º, da LEF, para dispensar a exigência de prévia garantia do juízo como requisito de admissibilidade dos embargos à execução fiscal, beneficiando não apenas o executado, mas a própria Fazenda Pública, ao promover mais celeridade, economicidade e eficiência ao procedimento executivo fiscal.

REFERÊNCIAS

ANAFE, Ricardo Mair. **Fazenda Pública e questões processuais**: uma visão de magistrados. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**, 14. ed., rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530980726/>. Acesso em: 28 nov. 2022.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. 6. ed. Brasília: Universidade Brasília, 1995.

BONE, Leandro Castro de; GOMES, Daniel Soares. A (des)necessidade de garantia do juízo como condição de admissibilidade dos embargos à execução fiscal à luz da doutrina e da jurisprudência. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, [s. l.], ed. 136, 10 jul. 2018. Disponível em: <https://rtrib.abdt.org.br/index.php/rftp/article/view/30/26>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BOTTESINI, Maury Ângelo; FERNANDES, Odimir. **Execução fiscal**. 1. ed. – São Paulo: Atlas, 2018. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597016499/>. Acesso em: 28 nov. 2022

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. [S. l.: s. n.], 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 nov. 2022.

BRASIL. **Exposição de Motivos Nº 120 Altera dispositivos da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, relativos ao processo de execução e a outros assuntos**. Brasília: Ministério da Justiça, 2004. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2006/lei-11382-6-dezembro-2006-547572-exposicaodemotivos-150234-pl.html#:~:text=Na%20Exposi%C3%A7%C3%A3o%20de%20Motivos%20do,de%201973%20a%20antiga%20a%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 28 nov. 2022.

BRASIL. Exposição de Motivos Nº 223. In: THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Lei de execução fiscal**: comentários e jurisprudência. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Código de Processo Civil**, [S. l.], 28 nov. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 28 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. [S. l.], 23 mar. 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm. Acesso em: 28 nov. 2022.

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. **Código Tributário Nacional**, [S. l.], 27 out. 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 28 nov. 2022.

BRASIL. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. **Código de Processo Civil**, [S. l.], 17 jan. 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm. Acesso em: 28 nov. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 1060318/SC**. Processual civil. Tributário. Agravo regimental. Art. 545 do CPC. Recurso especial.

Execução fiscal. Exceção de pré-executividade. Dilação probatória. Inadmissibilidade. Alegação de nulidade da certidão de dívida ativa. Rediscussão de matéria fático-probatória. Súmula 07/STJ. Recorrente: Tendência Assessoria Didático Pedagógica Ltda. Recorrido: Fazenda Nacional. Relator: Min. Luiz Fux, 02 de dezembro de 2008a. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200801158648&dt_publicacao=17/12/2008. Acesso em: 28 nov. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Seção). **Embargos de Divergência em Recurso Especial 1077039/RJ**. Processual civil. Embargos de divergência. Execução fiscal. Substituição da penhora de dinheiro por fiança bancária. Inteligência dos arts. 9º, §§ 3º, e 4º, e 15, I, da Lei 6.830/1980. Embargante: VICOM Ltda. Embargado: Estado do Rio de Janeiro. Relator: Min. Mauro Campbell Marques, 09 de fevereiro de 2011. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200901274396&dt_publicacao=12/04/2011. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Seção). **Recurso Especial 1272827/PE**. Processual civil. Tributário. Recurso representativo da controvérsia. Art. 543-C, do CPC. Aplicabilidade do art. 739-A, §1º, do CPC às execuções fiscais. Necessidade de garantia da execução e análise do juiz a respeito da relevância da argumentação (*fumus boni juris*) e da ocorrência de grave dano de difícil ou incerta reparação (*periculum in mora*) para a concessão de efeito suspensivo aos embargos do devedor opostos em execução fiscal. Recorrente: Fazenda Nacional. Recorrido: DROPEL – Drogaria Pernambucana Ltda. Relator: Min. Mauro Campbell Marques, 23 de maio de 2013. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?seq=29030509&nreg=201101962316&dt=20130531&tipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 28 nov. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Recurso Especial 1478772/SE**. Processual civil. Execução fiscal. Embargos do devedor. Executado. Benefício da justiça gratuita. Patrimônio. Inexistência. Hipossuficiência. Exame. Garantia do juízo. Afastamento. Possibilidade. Recorrente: Enidete Ribeiro Cabral. Recorrido: Fazenda Nacional. Relator: Min. Gurgel de Faria, 29 de maio de 2019. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201402697215&dt_publicacao=12/06/2019. Acesso em: 28 nov. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial 1676163/RS**. Execução fiscal. Preferência da penhora em dinheiro sobre bens imóveis indicados pelo devedor. Ordem de prioridade prevista no art. 835 do CPC/2015 e no art. 11 da LEF. Bacenjud. Art. 854 do CPC/2015. Aplicabilidade. Súmulas 282 e 356 do STF, e 98 e 211 do STJ, atendidas. Recorrente: Fazenda Nacional. Recorrido: Nivaldo Franca dos Santos. Relator: Min. Herman Benjamin, 05 de setembro 2017a. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201701120699&dt_publicacao=14/09/2017. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial 1663742/RS**. Tributário. Execução fiscal. Embargos do devedor. Garantia do juízo. Não comprovação. Irrisoriidade. Reexame de provas. Óbice da Súmula 7/STJ. Recorrente: Sociedade Mercantil de Máquinas e Materiais LTDA. Recorrido: Fazenda Nacional. Relator: Min. Herman Benjamin, 16 de maio de 2017b. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/471984477/inteiro-teor-471984488>. Acesso em: 28 nov. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial 1770607/SC**. Processual civil. Execução fiscal. Ordem legal de penhora. Possibilidade de recusa de bem ofertado fora da ordem prevista nos arts. 11 da LEF e 835 do CPC/2015. Recorrente: Fazenda Nacional. Recorrido: RCD Empreendimentos Ltda. Relator: Min. Francisco Falcão, 06 de dezembro de 2018. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201802558527&dt_publicacao=12/12/2018. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial 889082/SC**. Processual civil. Exceção de pré-executividade acolhida para excluir o sócio. Prosseguimento da execução contra a empresa. Decisão interlocutória. Recurso cabível: agravo de instrumento. Violação do art. 535 do CPC: inexistência. Dissídio não configurado. Recorrente: Jean Vardaramatos. Recorrido: Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Min. Eliana Calmon, 03 de junho de 2008b. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200602090238&dt_publicacao=06/08/2008. Acesso em: 30 nov. 2022

BUENO, Cassio Scarpinella. **Manual do Poder Público em Juízo**. São Paulo: SaraivaJur, 2022. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555596762/>. Acesso em: 28 nov. 2022.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

BURANELLO, Renato. Seguro-garantia judicial. **Revista de Direito Mercantil**. ed. 139, jul. 2005.

CONRADO, Paulo Cesar. **Execução Fiscal**. 4. ed. rev. atual. São Paulo: Noeses, 2020.

CONRADO, Paulo Cesar. **Processo judicial tributário**. Rio de Janeiro: Forense, 2014. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-5567-0/>. Acesso em: 28 nov. 2022.

CONRADO, Paulo Cesar. **Processo Tributário Analítico**. 1. ed. São Paulo: Noeses, 2016.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2022**. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/11/justica-em-numeros-2022.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2022.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. Rio de Janeiro: Forense, 2021. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559640386/>. Acesso em: 28 nov. 2022.

DIP, Ricardo Henry Marques. Da segurança jurídica e do processo civil. In: ANAFE, Ricardo Mair. **Fazenda Pública e questões processuais: uma visão de magistrados**. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978655598001/>. Acesso em: 28 nov. 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559643042/>. Acesso em: 28 nov. 2022.

DONIZETTI, Elpidio. **Curso de Direito Processual Civil**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2021. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597027860/>. Acesso em: 28 nov. 2022.

FRIEDE, Reis. **Ciência do Direito, norma, interpretação e hermenêutica jurídica**. 9. ed. Barueri: Manole, 2015. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788520446263/>. Acesso em: 28 nov. 2022.

GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. **Curso de Direito Processual Civil**. v. 3. 15. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553622777/>. Acesso em: 28 nov. 2022.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2021. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559770038/>. Acesso em: 28 nov. 2022.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Processo tributário**. 14. ed. Barueri: Atlas, 2022. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559772704/>. Acesso em: 28 nov. 2022.

MARTINS, Flávio. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620575/>. Acesso em: 28 nov. 2022.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 38. ed. Barueri: Atlas, 2022. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771868/>. Acesso em: 28 nov. 2022.

MURAYMA, Jassen. Defesa sem Garantia pelo hipossuficiente na Execução Fiscal e o novo CPC. In: DUARTE, Fernanda; BOMFIM, Gilson; MURAYAMA, Jassen. **A LEF e o Novo CPC: reflexões e tendências**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

PADILHA, Rodrigo. **Direito Constitucional**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530988319/>. Acesso em: 28 nov. 2022.

PAULSEN, Leandro; ÁVILA, René B.; SLIWK, Ingrid S. **Leis de processo tributário comentadas: processo administrativo fiscal, protesto extrajudicial de títulos e execução fiscal**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553606870/>. Acesso em: 28 nov. 2022.

RODRIGUES, Marco Antônio. **A fazenda pública no processo civil**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597007411/>. Acesso em: 28 nov. 2022.

ROSA, Íris Vânia Santos. **A penhora na execução fiscal: penhora "on-line" e o princípio da menor onerosidade**. 2. ed. Noeses: São Paulo, 2019.

SILVA, Luiz Octávio Pinheiro da; SCIOILA, Daniella de Jesus Silva. Execução fiscal e novo Código De Processo Civil: haverá um processo realmente justo? In: DUARTE, Fernanda; BOMFIM, Gilson; MURAYAMA, Jassen. **A LEF e o Novo CPC: reflexões e tendências**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

SOARES, Ricardo Maurício Freire. **Hermenêutica e interpretação jurídica**. 4 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553610235/>. Acesso em: 28 nov. 2022.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 20. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555596915/>. Acesso em: 28 nov. 2022.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Lei de execução fiscal: comentários e jurisprudência**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Lei de execução fiscal**. 14. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620209/>. Acesso em: 30 nov. 2022.