

Arthur Moura

Lei de
EXECUÇÃO
FISCAL

Comentada e Anotada

3.^a edição

Revista, atualizada e ampliada

2019

 EDITORA
*Jus*PODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

O certo é que não há espaço para carreiras paralelas ou, pior, para a contratação de advogados estranhos ao quadro funcional da PGE, e isso decorre de expresso comando constitucional:

CF, art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

A própria AGU já manifestou sobre o tema, por meio de Parecer na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5215. O Parecer está assim ementado:

“Constitucional. Artigos 1º e 3º da Emenda Constitucional nº 50/1-1 e artigo 92-A da Constituição do Estado de Goiás, que dispõem sobre a criação da carreira de procurador autárquico. Atribuições referentes à representação judicial de autarquias e fundações estaduais, bem como ao exercício de atividades de consultoria e assessoramento jurídicos. Por força do disposto no artigo 132 da Constituição da República, compete privativamente aos Procuradores do Estado a atividade de representação judicial e de consultoria jurídica do respectivo ente federado. A exceção constante do artigo 69 do ADCT não autoriza a criação de novas instituições de caráter permanente para a execução de atividades de consultoria jurídica de órgãos e entidades estaduais. Precedentes dessa Suprema Corte. Manifestação pela procedência do pedido veiculado pela requerente.”

E não poderia ser diferente, face ao que já decidiu o Eg. STF:

“O Plenário desta Corte, no julgamento definitivo da ADI 175/PR, Rel. Min. Octavio Gallotti, declarou a constitucionalidade do art. 56 e parágrafos do ADCT do Estado do Paraná, de 5-10-1989, que autorizou a permanência, em carreiras especiais criadas por lei, das que já ocupavam com estabilidade, naquele momento, cargos e empregos públicos de advogados, assessores e assistentes jurídicos, para o exercício do assessoramento jurídico nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e da representação judicial das autarquias e fundações públicas. Os diplomas legais ora impugnados, ao reunirem numa única carreira os então ocupantes de empregos e cargos públicos preexistentes que já exerciam as mesmas funções de assessoramento jurídico ao Poder Executivo e de representação judicial das autarquias, nada mais fizeram do que atender ao comando expresso no mencionado art. 56 do ADCT paranaense, tratando-se, por certo, de hipótese de subsistência excepcional e transitória autorizada pelo art. 69 do ADCT da CF. A previsão de concurso público de provas e títulos para ingresso na nova carreira, contida no art. 5º da Lei estadual 9.422/1990, destinou-se, exclusivamente, àqueles que já eram, no momento de edição da norma constitucional transitória, ocupantes estáveis de cargos e empregos públicos de advogados, assessores e assistentes jurídicos e que viriam a preencher, mediante aproveitamento, os 295 cargos criados pelo art. 2º do mesmo diploma. Impossibilidade, na vacância, de provimento dos cargos da carreira especial de advogado do Estado do Paraná por outros servidores e, por conseguinte, de realização de novos concursos públicos para esse fim. Necessidade de obediência ao art. 132 da CF.” (ADI 484, Rel. p/o ac. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 10-11-2011, Plenário, DJE de 1º-2-2012.) A atividade de assessoramento jurídico do Poder Executivo dos Estados é de ser exercida por procuradores organizados em carreira, cujo ingresso depende de concurso público de provas e

títulos, com a participação da OAB em todas as suas fases, nos termos do art. 132 da CF. Preceito que se destina à configuração da necessária qualificação técnica e independência funcional desses especiais agentes públicos. É inconstitucional norma estadual que autoriza a ocupante de cargo em comissão o desempenho das atribuições de assessoramento jurídico, no âmbito do Poder Executivo. Precedentes” (ADI 4.261, Rel. Min. **Ayres Britto**, julgamento em 2-8-2010, Plenário, DJE de 20-8-2010.) **No mesmo sentido:** ADI 4.843-MC, rel. min. **Celso de Mello**, decisão monocrática, julgamento em 19-12-2013, DJE de 3-2-2014; ADI 881-MC, Rel. Min. **Celso de Mello**, julgamento em 2-8-1993, Plenário, DJ de 25-4-1997. Já as Procuradorias dos Municípios não receberam tratamento constitucional. Isso tem gerado bastante controvérsia sobre a imposição ou faculdade de a edilidade ter em seus quadros Procuradores concursados ou se pode contratar, com ou sem licitação, advogados privados para exercer funções de Procurador.

O STJ assim já se manifestou:

◎ NA JURISPRUDÊNCIA:

CONTRATAÇÃO DE ADVOGADOS PARA ATUAREM COMO PROCURADORES DO MUNICÍPIO

STJ. RECURSO ESPECIAL 1192332(2010/0080667-3 de 19/12/2013)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS COM DISPENSA DE LICITAÇÃO. ART. 17 DA LIA. ART. 295, V DO CPC. ART. 178 DO CC/16. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356 DO STF. ARTS. 13 E 25 DA LEI 8.666/93. REQUISITOS DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. SINGULARIDADE DO SERVIÇO. INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. DISCRICIONARIEDADE DO ADMINISTRADOR NA ESCOLHA DO MELHOR PROFISSIONAL, DESDE QUE PRESENTE O INTERESSE PÚBLICO E INOCORRENTE O DESVIO DE PODER, AFILHADISMO OU COMPADRIO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

ATIVIDADE EXCLUSIVA DA PGE NÃO IMPEDE A ATRIBUIÇÃO DO EXERCÍCIO DA ADVOCACIA A OUTROS LEGITIMADOS

STF. ADI 5109/ES – Dje 04/02/2019

O Plenário julgou parcialmente procedente o pedido formulado em ação para declarar a inconstitucionalidade de partes do Anexo Único da Lei Complementar 734/2013 e do Anexo IV da Lei Complementar 890/2018, ambas do Estado do Espírito Santo (ES), especificamente quanto ao seguinte trecho: “representar em juízo ou fora dele nas ações em que haja interesse da autarquia e bem como a prática de todos os demais atos de natureza judicial ou contenciosa, devendo, para tanto, exercer as suas funções profissionais e de responsabilidade técnica regidas pela Ordem dos Advogados do Brasil – OAB”, resguardada a validade dos atos já praticados. De início, o Colegiado registrou que a legislação impugnada, apesar de não ter criado uma procuradoria paralela, atribuiu ao cargo de Técnico Superior do Detran/ES com formação em Direito diversas funções privativas de advogado. Ao assim proceder, conferiu algumas atribuições de representação jurídica do departamento de trânsito a pessoas estranhas aos quadros da Procuradoria-Geral do Estado, com violação do art. 132, caput, da Constituição Federal. Por outro

3.1 Caráter protetivo da LEF e a aplicação da Teoria do Diálogo das Fontes.

3.1.1 O NCPC

O novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015) teve como marco inicial de vigência o dia 18 de março de 2016, revogando o Código Buzaid (Lei 5.869/1973), que pautou as relações processuais no Brasil por mais de 40 anos. Ainda que o novo CPC não represente uma revolução processual, é inegável que sua entrada em vigor, revogando a lei anterior por completo, tem significativo impacto no Processo Civil brasileiro.

Em verdade, aquele impacto, tal qual pedra que atinge a tranquilidade das águas de um lago, produz ondas concêntricas que findam por atingir, em maior ou menor grau, diversas leis e relações jurídicas que gravitam em torno do Código. Ademais, não bastasse tratar-se de norma geral em processo civil, deixa às claras sua natureza central em relação às outras leis, ainda que representem microssistemas. É o quanto já se extrai do art. 1º²⁶, combinado com o art. 15²⁷, daquele diploma.

Certamente haverá bastantes discussões doutrinárias, acadêmicas e jurisprudenciais sobre diversas inovações trazidas pelo novo CPC; mas um aspecto em particular merece especial atenção, por anteceder todos os outros, quando se tem em conta as leis protetivas: em que medida o novel Código se lhes aplica?

Para efeito de melhor compreensão, chamamos lei protetiva aquela que apresenta clara e inegável finalidade de destacar determinado feixe de relações jurídicas das demais, atribuindo-lhe caráter especial e equipando-o de normas que lhe conferem tratamento distinto (mais benéfico, mais célere, mais efetivo) do que as relações jurídicas por ele não abrangidas. Aquelas leis não estabelecem privilégios, algo ademais incompatível com a ordem constitucional²⁸, mas, sim, refletem determinações constitucionais, dando-lhes o aparato instrumental para serem exigidas em juízo, quando for o caso.

Assim é que a Carta Republicana, ao consignar em seu magno texto os deveres fundamentais de pagar tributos ou de cuidar das crianças, exige da legislação processual normas que façam valer aqueles deveres. O mesmo se dá em relação à proteção do consumidor e do trabalhador. Não por outra razão, a Lei de Execução Fiscal (Lei 6.830/80), o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/1990), o Código do Consumidor (Lei 8.078/1990) e a CLT (Decreto-Lei 5.453/1943) engendram microssistemas que buscam efetivar comandos constitucionais. São Leis especiais. Todavia, sua “especialidade” não decorre apenas de estarem veiculadas em

26. CPC. Art. 1º. O processo civil será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil, observando-se as disposições deste Código.

27. CPC. Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.

28. Observe-se que o já citado art. 1º dá como parâmetro interpretativo do CPC a Constituição Federal.

Leis outras que não a Lei geral; é o *background* constitucional que lhes empresta a distinção que possuem.

3.1.2 O diálogo das fontes

Diante de tal grau de incertezas, gerado pela multiplicidade de fontes normativas, é de se indagar se continuam válidos os tradicionais princípios utilizados pelo Direito para solucionar aparentes antinomias. Segundo vetustos brocardos, *lex specialis derogat legi generali*, ao passo que *lex posterior derogat lex priori*. Em interpretação combinada, é possível afirmar que *lex posterior generalis non derogat priori speciali*²⁹. Em bom português, lei posterior geral não derroga lei anterior especial.

As soluções apresentadas, já clássicas, não atendem satisfatoriamente casos em que a lei geral incide – e, por vezes, aparenta se impor – sobre a lei especial protetiva. Com efeito, a questão central aqui não se resume a derrogar ou não trechos de determinada lei anterior. A preocupação do intérprete, tendo em vista os fundamentos constitucionais da lei especial protetiva anterior à lei geral, é preservar a *ratio legis* da lei especial anterior **aplicando-se a lei geral posterior**. Explica-se.

Ninguém ignora que o Direito, como objeto cultural, quando positivado em lei, se sujeita a critérios históricos. A lei, qualquer lei, nasce marcada pelas circunstâncias de sua época: o grau civilizatório, a secularização ou não do Estado, o conhecimento tecnológico, as ideologias dominantes etc. Isso não significa dizer que a lei está algemada ao período histórico de sua positivação. É inegável que, uma vez promulgada, válida e vigente, a lei traz consigo as virtudes e defeitos próprios do período em que foi concebida. Porém, a lei não escapa às mudanças daquelas circunstâncias históricas.

Muitas vezes é possível fazer o texto legal evoluir de forma a abarcar situações novas, não previstas ou ignoradas anteriormente. Não foi necessária qualquer alteração legislativa para que o conceito de obrigação, embora já constasse do centenário Código Bevilacqua, fosse aplicado aos contratos virtuais. Outras vezes, mormente nas searas do Direito em que se veda a analogia³⁰, faz-se mister edição de lei que revogue ou modifique lei anterior, adequando seus termos às situações presentes.

Seguindo à risca o quanto disposto na Lei de Introdução ao Direito Brasileiro³¹, nada do que dispõe o atual CPC pode ser aplicado às leis especiais, por não derogá-las. A problemática se impõe quando a nova lei geral é mais *moderna e efetiva* que a lei especial anterior, caso em que o aspecto protetivo da lei (ou seja,

29. No vernáculo, em tradução quase literal, o art. 2º da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, novo nome dado à Lei de Introdução ao Código Civil – LICC (Decreto-Lei 4.657/42): “§ 2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.”.

30. Como sói ocorrer com o Direito Penal e o Direito Tributário.

31. Cf. o já citado art. 2º, § 2º do Decreto-Lei 4.657/1942.

o fato de que, por injunção constitucional, determinada relação jurídica precisa distinguir-se das demais) reclamaria a aplicação da norma que *melhor atendesse ao fundamento constitucional da lei protetiva*.

Para equacionar a complexa questão, a doutrina nacional tem se valido da teoria do Diálogo das Fontes. Costumeiramente se afirma que, por ocasião da entrada em vigor do Código Reale, em 2002, a professora Cláudia Lima Marques difundiu no país aquela teoria. Sendo o Código de Defesa do Consumidor uma lei de 1990, havia dispositivos do atual Código Civil que estavam mais adequados à proteção do consumidor do que a própria lei consumerista. Sobre o tema, assim já se pronunciou a ilustre doutrinadora:

*Na pluralidade de leis ou fontes, existentes ou coexistentes no mesmo ordenamento jurídico, ao mesmo tempo, que possuem campos de aplicação ora coincidentes ora não coincidentes, os critérios tradicionais da solução dos conflitos de leis no tempo (Direito Intertemporal) encontram seus limites. Isto ocorre porque pressupõe a retirada de uma das leis (a anterior, a geral e a de hierarquia inferior) do sistema, daí propor Erik Jayme o caminho do “diálogo das fontes”, para a superação das eventuais antinomias aparentes existentes entre o CDC e o CC/2002.*³²

Deveras, com o advento do atual CPC e as implicações dele decorrentes, são ainda mais atuais as palavras do mestre Erik Jayme:

*Dès lors que l'on évoque la communication en droit international privé, le phénomène le plus important est le fait que la solution des conflits de lois émerge comme résultat d'un dialogue entre les sources les plus hétérogènes. Les droit des l'homme, les constitutions, les conventions internationales, les système nationaux: toutes ces sources ne se s'excluent pas mutuellement; elles “parlent” une à l'autre. Les juges son tenus de coordonner ces sources en écoutant ce qu'elles disent.*³³

Corroborando as palavras acima, o professor Flávio Tartuce, assevera que “a teoria do diálogo das fontes surge para substituir e superar os critérios clássicos de solução das antinomias jurídicas (hierárquico, especialidade e cronológico). Realmente, esse será o seu papel no futuro”³⁴.

É importante registrar que a Teoria do Diálogo das Fontes não se limita às elucubrações doutrinárias. Seu uso já é bastante comum nas diversas Cortes do país, e mesmo o Superior Tribunal de Justiça (STJ), em pelo menos duas oportunidades, já lastreou suas decisões, em sede de recurso repetitivo, na Teoria do Diálogo

32. MARQUES, Cláudia Lima. Superação das antinomias pelo Diálogo das Fontes: o modelo brasileiro de coexistência entre o Código de Defesa do Consumidor e o Código Civil de 2002. Revista da Escola Superior da Magistratura de Sergipe, Aracaju, SE, v. 7, p. 15-54, 2004.

33. JAYME, Erik. Cours général de droit international privé, p. 259. in Collected Courses of Hague Academy of International Law. 1995. Tome 251 de la collection. Martinus Nijhoff Publishers. USA.

34. TARTUCE, Flávio. Manual de direito civil: volume único. 2. ed. ver., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012, p. 66.

das Fontes. Não por acaso ambos os Acórdãos tratam da LEF. Há mais de três décadas editada, a Lei 6.830 não acompanhou as relevantes alterações processuais ocorridas ao longo dos anos: tornou-se, em muitos aspectos, obsoleta ao ponto de a recuperação do crédito comum, quirografário, restar bem mais eficiente do que a busca pelo adimplemento do crédito do público.

Duas decisões do STJ são extremamente significativas, pois cuidam de aplicar as reformas do anterior CPC à LEF. Noutro giro: aplicou-se a lei geral posterior à lei especial anterior, visando a atender às finalidades desta:

- a) Decisão aplicando a regra geral do CPC sobre a ausência de efeito suspensivo nos embargos à execução fiscal.³⁵
- b) Decisão reconhecendo a penhora *on-line*, prevista na norma geral do CPC, às execuções fiscais.³⁶

Como se vê, a Teoria do Diálogo das Fontes é bem utilizada no STJ, não restando dúvidas que será uma das balizas que guiará a Corte Especial nos casos que haverá de apreciar em relação ao novo CPC.

3.1.3. As leis especiais protetivas e o diálogo das fontes

Como já mencionado acima, para os fins aqui colimados, as leis especiais protetivas são aquelas cuja finalidade principal é a de proteger um conjunto de relações jurídicas, disciplinando-as e produzindo as ferramentas processuais adequadas a sua proteção. Remarque-se não se tratar de institucionalização de privilégios, já que aquele tipo de lei responde diretamente a um comando constitucional.

Além dos exemplos já mencionados no tópico 3.1.1, a Lei do Mandado de Segurança (Lei 12.016/2009) e a Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/1985) se encaixam perfeitamente naquele perfil. Ambas se referem diretamente a garantias constitucionais, razão pela qual não se lhes aplica simplesmente o procedimento processual comum. Ao contrário: os procedimentos processuais previstos foram arquitetados visando atingir com mais eficiência, rapidez e eficácia a proteção aos bens da vida de que cuidam aquelas leis.

Como o CPC é Lei recém-editada, não impressiona que contenha diversos dispositivos mais modernos do que as leis especiais protetivas que lhe antecedem. Como primeiro exemplo, veja-se que a Nova Tábua Processual determina ordem cronológica de julgamento dos processos na primeira instância e nos tribunais (CPC, art. 12).

35. Brasil. STJ. Processo REsp 1272827 / PE Relator(a) Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES (1141) Data do Julgamento 22/05/2013 Data da Publicação/Fonte DJe 31/05/2013 RDTAPET vol. 38 p. 227 RTFP vol. 114 p. 373.

36. Brasil. STJ. Processo REsp 1184765 / PA.Relator(a) Ministro LUIZ FUX (1122). Data do Julgamento 24/11/2010 Data da Publicação/Fonte DJe 03/12/2010 DECTRAB vol. 198 p. 27 RSTJ vol. 221 p. 247

A teor do inciso VIII do art. 12, os processos criminais não se submetem à ordem cronológica para julgamento. A intenção óbvia é preservar as peculiaridades de cada caso, tendo em conta fatores relevantes, como a supressão da liberdade: há processos em que o réu responde em liberdade, mas em outros, está encarcerado. Ora, se para adultos a regra geral exclui o julgamento por ordem cronológica, com mais razão deverá fazê-lo em relação aos atos infracionais, previstos no ECA.

Como norma procedimental, a LEF recebe influxo direto do CPC. Muitos são os casos em que, por meio do recurso à Teoria do Diálogo das Fontes, ora o CPC prevalecerá sobre a LEF, como no caso da aceitação das cartas de fiança; ora se dará o inverso, cujo exemplo maior é a não aplicação, aos executivos fiscais, do Incidente de Desconsideração da Personalidade Jurídica, previstos nos Artigos 133-137 do CPC³⁷.

Espera-se que a Teoria do Diálogo das Fontes funcione como verdadeira chave interpretativa do CPC em relação à LEF, no sentido de que sirva ao intérprete para definir qual a norma aplicável diante de aparentes antinomias existentes entre a nova legislação, de cunho geral, e as leis específicas protetivas. O Diálogo das Fontes é uma das chaves que destranca o código Novel Codex, ampliando seus horizontes de aplicação e atualizando, sem revogar, as leis especiais protetivas.

☉ NA PROVA:

1. **(ESAF/PGFN/2007)** Qualquer valor cuja cobrança seja atribuída por lei à União poderá inscrever-se como Dívida Ativa da Fazenda Pública Federal, para fins de execução fiscal.
2. **(ESAF/PGDF/2007)** A Administração Direta e Indireta das Pessoas Jurídicas de Direito Público interno dispõe, para cobrança de seus créditos tributários e não tributários, de título executivo extrajudicial chamado “Certidão de Dívida Ativa”.

GAB	1	C	2	E
-----	---	---	---	---

37. A propósito, fui um dos primeiros a abordar o tema sob aquela perspectiva, na primeira edição deste livro. Já recentemente, a jurisprudência vem ao encontro do que defendo:

ENUNCIADO APROVADOS PELA ENFAM (ESCOLA NACIONAL DE FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE MAGISTRADOS): (...)

“53) O redirecionamento da execução fiscal para o sócio-gerente prescinde do incidente de desconsideração da personalidade jurídica previsto no art. 133 do CPC/2015.” ENUNCIADO FOREXEC (FÓRUM DE EXECUÇÕES FISCAIS) TRF 2 REGIÃO:

(...)“6. A responsabilidade tributária regulada no art. 135 do CTN não constitui hipótese de desconsideração da personalidade jurídica, não se submetendo ao incidente previsto no art. 133 do CPC/2015”. A tese foi parcialmente confirmada pela 1ª Turma do STJ já em 2019, segundo notícia o site JOTA: cf. <https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/tributos-e-empresas/tributario/stj-incidente-desconsideracao-22022019>, acessado em 23 de fevereiro de 2019.

Com mais razão, a partir da vigência do CPC, qualquer decisão que afastar as presunções de que goza a CDA tem necessariamente de ser muito bem fundamentada em provas, cujo ônus cabe ao executado, ou mesmo a um terceiro⁹⁸. Mesmo com o prestígio pelo CPC dado à carga dinâmica do ônus da prova⁹⁹, a LEF, como lei especial, prevalece sobre a lei geral, de sorte que continua cabendo ao executado, em qualquer hipótese, provar a inconsistência da CDA.

◎ NA JURISPRUDÊNCIA:

SIMPLES CÁLCULO ARITMÉTICO NÃO FASTA A EXIGIBILIDADE DA CDA

STJ. REsp 1261465/RJ, DJe 18/10/2011

A exclusão de parcelas indevidas por simples cálculos aritméticos não afasta a liquidez do título. Hipótese em que houve o pagamento espontâneo pelo contribuinte de valores mesmo após a sua retirada do programa de parcelamento, os quais serão oportunamente abatidos do débito consolidado.

AS PRESUNÇÕES DE QUE GOZA A CDA NÃO PODEM SE REEXAMINADAS PELO STJ

STJ. AgRg no AREsp 373767 / DJe 06/12/2013

In casu, a apreciação da existência de certeza e de liquidez da CDA envolve análise de matéria fática, o que é vedado pela Súmula 7/STJ: “A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial”

PARCELAMENTO. SALDO RESIDUAL NÃO IMPLICA EM ILIQUIDEZ.

STJ. REsp 1026032 / MG. RECURSO ESPECIAL 2008/0019193-5 DJe 07/10/2009

O descumprimento do parcelamento de débito tributário importa a execução do saldo remanescente, sem comprometimento da certeza, exigibilidade e liquidez da Certidão de Dívida Ativa. Precedentes: REsp 793772/RS, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJ. 11/02/2009; REsp 175.890/SP, 1ª T., Min. Milton Luiz Pereira, DJ de 04/03/2002; REsp 554.234/RS, 1ª T., Min. Teori Albino Zavascki, DJ de 23/08/2004.

II - empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso;

III - invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão;

IV - não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador;

V - se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos;

VI - deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento

98. Esse terceiro tem que estar de alguma forma relacionado à execução fiscal, como se dá no caso de embargos de terceiro.

99. NCPC. Art. 373, § 1º Nos casos previstos em lei ou diante de peculiaridades da causa relacionadas à impossibilidade ou à excessiva dificuldade de cumprir o encargo nos termos do caput ou à maior facilidade de obtenção da prova do fato contrário, poderá o juiz atribuir o ônus da prova de modo diverso, desde que o faça por decisão fundamentada, caso em que deverá dar à parte a oportunidade de se desincumbir do ônus que lhe foi atribuído.

FONEF. Enunciado nº 1

A presunção de liquidez e certeza conferida à certidão de dívida ativa pelo art. 3º da LEF e pelo art. 204, caput, do CTN ilide a aplicação do art. 373, §1º, do novo CPC aos devedores que constam do título executivo (Aprovado no I FONEF).

⊙ NA PROVA:

-
1. **(ESAF/PGDF/2007)** A Dívida Ativa regularmente inscrita goza da presunção de certeza e liquidez, podendo, entretanto, haver emenda ou substituição da respectiva Certidão, desde que feita até a decisão de primeira instância.
-
2. **(JUIZ TJ-MS/ FCC/2010)** Restará caracterizada a fraude à execução fiscal o ato de alienação ou oneração de bens ou rendas, ou seu começo, por sujeito passivo em débito com a Fazenda Pública, a partir
 - a) da citação válida do executado.
 - b) do lançamento definitivo do crédito tributário.
 - c) da notificação válida do sujeito passivo.
 - d) da inscrição do crédito tributário em dívida ativa.
 - e) da propositura da execução fiscal.
-
3. **(AGU/ CESPE/2009)** No curso de execução fiscal promovida contra sociedade empresária e seus sócios-gerentes, cabe a estes o ônus da prova para dirimir ou excluir a responsabilidade, via embargos do devedor, porquanto a certidão de dívida ativa goza de presunção juris tantum de liquidez e certeza.
-
4. **(ESAF/PGDF/2007)** A Dívida Ativa regularmente inscrita goza da presunção de certeza e liquidez, podendo, entretanto, haver emenda ou substituição da respectiva Certidão, desde que feita até a decisão de primeira instância.
-
5. **(PROCURADOR MUNICIPAL/PREF. CAMPO MAGRO/PR/FAFIPA/2016)** De acordo com o procedimento para Execução Fiscal previsto na Lei 6.830/80, assinale a alternativa INCORRETA:
 - a) A execução judicial para cobrança da Dívida Ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e respectivas autarquias será regida pela Lei 6.830/80 e, subsidiariamente, pelo Código de Processo Civil.
 - b) A Dívida Ativa da Fazenda Pública, compreendendo a tributária e a não tributária, abrange atualização monetária, juros e multa de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato.
 - c) Até a decisão de primeira instância, a Certidão de Dívida Ativa poderá ser emendada ou substituída, assegurada ao executado a devolução do prazo para embargos.
 - d) A Dívida Ativa regularmente inscrita goza da presunção absoluta de certeza e liquidez.
-
6. **(CS-UFG/DEMAE-GO/2017)** O crédito tributário torna-se exigível depois de esgotado o prazo fixado, pela lei ou por decisão final proferida em processo regular, sem que o sujeito passivo tenha efetuado o pagamento, dando margem à cobrança judicial. Sob a ótica das normas reguladoras da Dívida Ativa e da Lei nº 6.830/1980, de Execução Fiscal:

- A) a Dívida Ativa, regularmente inscrita, goza da presunção absoluta de certeza e liquidez.
- B) o executado poderá pagar parcela da dívida que julgar incontroversa e garantir a execução do saldo devedor.
- C) o executado, ainda que não tenha efetuado a segurança do juízo na execução, poderá opor-se por meio de embargos.
- D) a substituição ou emenda da Certidão de Dívida Ativa é admitida até a citação do devedor.

GAB	1	C	2	D	3	C	4	C	5	D	6	B
-----	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

Art. 4º A execução fiscal poderá ser promovida contra:

1. NOÇÕES GERAIS. INCIDENTE DE DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA

Aqui cuida-se de definir o polo passivo da execução fiscal. É essencial desde já fazer uma distinção que traz grandes reflexos na compreensão da matéria. O art. 4º determina que a execução fiscal poderá ser *promovida*, o que significa a possibilidade de que a execução ocorra em desfavor das pessoas elencadas abaixo desde o início, mas, sobretudo, ao longo do processo, por meio de redirecionamento. Situação diversa se daria se a LEF se utilizasse de outro termo, como *poderá ser ajuizada*. Assim é que a execução fiscal pode ser promovida contra o devedor pessoa jurídica e, no decorrer da ação, constatada a dissolução irregular da empresa, ser promovida também contra o sócio-gerente responsável pela dissolução.

A distinção avulta em importância com o advento do novo CPC, já que a nova lei trata como intervenção de terceiro o fenômeno da desconsideração da personalidade jurídica. Eis o que dispõe referida inovação:

DO INCIDENTE DE DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA

Art. 133. O incidente de desconsideração da personalidade jurídica será instaurado a pedido da parte ou do Ministério Público, quando lhe couber intervir no processo.

§ 1º O pedido de desconsideração da personalidade jurídica observará os pressupostos previstos em lei.

§ 2º Aplica-se o disposto neste Capítulo à hipótese de desconsideração inversa da personalidade jurídica.

Art. 134. O incidente de desconsideração é cabível em todas as fases do processo de conhecimento, no cumprimento de sentença e na execução fundada em título executivo extrajudicial.

§ 1º A instauração do incidente será imediatamente comunicada ao distribuidor para as anotações devidas.

§ 2º Dispensa-se a instauração do incidente se a desconsideração da personalidade jurídica for requerida na petição inicial, hipótese em que será citado o sócio ou a pessoa jurídica.

§ 3º A instauração do incidente suspenderá o processo, salvo na hipótese do § 2º.

não tem poder para transigir sobre a forma e o prazo como a obrigação materializada em crédito fiscal pode ser adimplida. Somente a Lei pode ofertar aquelas condições. Logo, não há suspensão por convenção na execução fiscal³⁰¹. Entretanto, proposto o acordo ou convenção pelo executado, a prescrição imediatamente é interrompida e recomeça seu curso do início, ainda que a Fazenda Pública recuse³⁰² a avença. O fundamento para isso está no CTN, art. 174, Parágrafo único, IV³⁰³.

2. PRAZO DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. A NOVA SISTEMÁTICA ADOTADA PELO STJ

A prescrição intercorrente, como dito acima, é um fenômeno processual. Observe-se que a LEF não comina prazo algum; apenas faz referência, no § 4º do art. 40, ao prazo prescricional do crédito exequendo. Logo, o prazo da prescrição intercorrente é o mesmo previsto para a prescrição do crédito. No caso de créditos tributários, esse prazo³⁰⁴ é de cinco anos.

Até antes da decisão havida no Recurso Especial 1.340.553/RS, julgado como Repetitivo, o prazo prescricional só começava a fluir com a decisão do juízo em determinar o arquivamento. Ora, se os autos permaneciam engavetados na secretaria do juízo, que não os movimentava nem abria vistas para a Fazenda Pública, não havia início da contagem do prazo de intercorrência.

Incidiam, no caso, a Súmula 106 do STJ e o art. 240, § 3º, do CPC³⁰⁵. Considerava-se necessário que houvesse decisão expressa no sentido de determinar o arquivamento, ainda que ela ocorresse em “despacho concentrado”, em que o juiz comandava o arquivamento por um ano, findo o qual os autos permaneceriam arquivados até que a Fazenda Pública solicitasse em sentido diverso. O procedimento trazia alguma segurança para a contagem do prazo de prescrição intercorrente, visto que havia um marco inicial bem definido, a saber, o despacho do juiz que ordenava o arquivamento.

O STJ optou por mudar a sistemática de contagem do prazo de prescrição intercorrente para a execução fiscal. A forma adotada no julgamento do Recurso Especial 1.340.553/RS estabelece que a fluência do prazo de prescrição intercorrente, precedida do prazo de um ano do § 2º do art. 40, tem início quando a Fazenda Pública for intimada da ausência de bens ou da não localização do devedor. Antes,

Parágrafo único. Findo o prazo sem cumprimento da obrigação, o processo retomará o seu curso.

301. A matéria ganhou novos contornos com a possibilidade de realização de negócio jurídico processual, o que inclui eventual calendarização da execução fiscal.

302. Na verdade, não se trata de recusa, mas de ausência de autorização lega para transigir sobre o crédito do público.

303. CTN. Art. 174. Par. ún. A prescrição se interrompe: (...) IV – por qualquer ato inequívoco ainda que extrajudicial, que importe em reconhecimento do débito pelo devedor.

304. CTN. Art. 174. A ação para a cobrança do crédito tributário prescreve em cinco anos, contados da data da sua constituição definitiva.

305. CPC. Art. 240. § 3º A parte não será prejudicada pela demora imputável exclusivamente ao serviço judiciário.

o prazo se iniciava com o despacho do juiz determinado expressamente o arquivamento feito; agora, o prazo começa a partir da ciência, pela Fazenda Pública, de que o devedor não foi localizado ou de que não há notícia de bens penhoráveis.

O julgamento modificou bastante a maneira de contar o primeiro ano de suspensão mais os cinco anos de arquivamento (cálculo a que chamamos “1+5”). Vejamos as teses³⁰⁶ definidas pelo Recurso Especial 1.340.553/RS:

1ª Tese:

“O prazo de 1 (um) ano de suspensão do processo e do respectivo prazo prescricional previsto no art. 40, §§ 1º e 2º da Lei n. 6.830/1980 - LEF tem início automaticamente na data da ciência da Fazenda Pública a respeito da não localização do devedor ou da inexistência de bens penhoráveis no endereço fornecido, havendo, sem prejuízo dessa contagem automática, o dever de o magistrado declarar ter ocorrido a suspensão da execução. Sem prejuízo do disposto anteriormente: 1.1) nos casos de execução fiscal para cobrança de dívida ativa de natureza tributária (cujo despacho ordenador da citação tenha sido proferido antes da vigência da Lei Complementar n. 118/2005), depois da citação válida, ainda que editalícia, logo após a primeira tentativa infrutífera de localização de bens penhoráveis, o Juiz declarará suspensa a execução; e, 1.2) em se tratando de execução fiscal para cobrança de dívida ativa de natureza tributária (cujo despacho ordenador da citação tenha sido proferido na vigência da Lei Complementar n. 118/2005) e de qualquer dívida ativa de natureza não tributária, logo após a primeira tentativa frustrada de citação do devedor ou de localização de bens penhoráveis, o Juiz declarará suspensa a execução.”

Examinemos, primeiro, a **hipótese de não se efetivar a citação**.

Já não há necessidade de despacho de arquivamento, tampouco de suspensão prévia por um ano. O prazo 1+5 (em que o primeiro ano é de suspensão o quinquênio é de arquivamento) tem início assim que a Fazenda Pública for intimada a respeito da não localização do devedor ou da inexistência de bens penhoráveis no endereço fornecido. Se a citação não ocorrer – seja porque o devedor se evadiu ou mudou-se, ou porque o endereço estava incorreto – o prazo prescricional já tem seu início logo após a ciência da Fazenda Pública, independentemente de qualquer ato do juízo ou da própria Fazenda Pública. Geralmente essa primeira tentativa de citação ocorre nos termos do art. 8º, I, ou seja, por carta com aviso de recebimento³⁰⁷.

A Fazenda Pública pode requerer a citação por mandado ou mesmo por edital. Esse requerimento não tem qualquer influência sobre o prazo 1+5. A interrupção da prescrição ocorrerá apenas se a citação por mandado for efetivada. No

306. STJ. Informativo de Jurisprudência 635, de 9/11/2018. Disponível em http://www.stj.jus.br/docs_internet/informativos/PDF/Inf0635.pdf, acessado em 25/04/2018.

307. Poderá haver controvérsia sobre a necessidade de que o oficial de justiça, cumprindo mandado de citação, certifique-se de não ter encontrado o devedor. Parece que, sendo a citação por carta com aviso de recebimento o modelo preferencial de citação adotado pela LEF, a não efetivação da citação por aviso de recebimento já seria suficiente para disparar o prazo de prescrição.

COMENTÁRIOS À LEI DA MEDIDA CAUTELAR FISCAL

LEI Nº 8.397, DE 6 DE JANEIRO DE 1992.

Institui medida cautelar fiscal e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º O procedimento cautelar fiscal poderá ser instaurado após a constituição do crédito, inclusive no curso da execução judicial da Dívida Ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e respectivas autarquias.

1. MEDIDA CAUTELAR FISCAL. NOÇÕES GERAIS

A Ação Cautelar Fiscal foi instituída pela Lei 8.397/1992. O principal objetivo da medida foi aperfeiçoar o microssistema de execução fiscal, concedendo às Fazendas Públicas um instrumento processual específico para lidar com rapidez e segurança no intuito de garantir a viabilidade da recuperação do crédito do público.

Embora o termo Medida Cautelar Fiscal, cunhado pela Lei 8.397/1992, não seja exatamente adequado – posto que se trata efetivamente de ação autônoma, mesmo quando vinculada a uma execução fiscal ¹, e não de um incidente processual, tampouco de medida (ato, decisão) a ser tomada pelo juízo – prefere-se usá-lo por já estar consagrado na doutrina e na jurisprudência.

Ainda que hoje o CPC ² confira ao juízo a possibilidade de conceder tutelas de urgência em qualquer momento processual, preenchidas as condições para tanto, a Medida Cautelar Fiscal conserva sua importância, pois dá um tratamento diferenciado ao crédito do público. Vejamos.

A despeito do apego da doutrina às suas concepções clássicas, o Código Adjetivo tomou outra direção, a fim de eliminar a necessidade de ajuizamento de dois processos (um cautelar e outro principal), concentrando os procedimentos de

-
1. Como, aliás, ocorre com os embargos à execução fiscal, que, nem por isso, perdem sua natureza de ação autônoma.
 2. Na verdade, o CPC/73, após sucessivas reformas, já tinha incorporado a noção de sincretismo processual, deixando de tratar os processos de conhecimento, de execução e cautelar como departamentos estanques.

tutela e principal em um único processo, o que dispensa a necessidade de repetição de atos como a citação. Agora, tanto em caráter antecedente quanto incidental, a tutela cautelar é processada nos mesmos autos do pedido principal³.

Porém, a Medida Cautelar Fiscal, tanto a preparatória quanto a incidental, continua como ação autônoma, correndo em autos apartados, com procedimento próprio.

Entre outras importantes diferenças entre a Medida Cautelar Fiscal e a disciplina da tutela de urgência no CPC, a principal parece ser a tipificação dos casos em que há presumivelmente “elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo”⁴. O CPC deixa a cláusula em aberto; a lei da Medida Cautelar Fiscal expressamente define os casos em que necessariamente há risco ao resultado útil da execução fiscal. São hipóteses que, verificadas na prática, conduzem ao esvaziamento patrimonial dos devedores e corresponsáveis, dificultando ou impossibilitando a recuperação dos créditos do público.

Há quem sustente que a indisponibilidade de bens e direitos prevista no art. 185-A do CTN reduziu o âmbito de aplicação da Medida Cautelar Fiscal, porque possibilitaria o mesmo resultado prático da cautelar incidental nos próprios autos da execução fiscal. Isso não é verdade. O âmbito de incidência do art. 185-A é muito distinto daquele previsto para a Medida Cautelar Fiscal. Para começar, aquele artigo do CTN se refere apenas a créditos tributários, enquanto a Medida Cautelar Fiscal, como o nome deixa entrever, se refere a créditos fiscais⁵. Depois, a indisponibilidade ali prevista depende de requisitos específicos (ausência do devedor ou de bens) e, segundo sedimentada jurisprudência, a Fazenda Pública precisa “esgotar” a possibilidade de diligências para localizar patrimônio do devedor. Ou seja, o art. 185-A tem caráter preventivo: não encontrados bens do devedor (ou o próprio devedor não foi localizado), decreta-se a indisponibilidade nos bens **ainda não encontrados ou que vierem a ser de propriedade do devedor durante o lustro prescricional**. A Medida Cautelar Fiscal, por seu turno, se submete a outros requisitos (e não depende de prévias diligências fazendárias que demonstrem a ausência de bens do devedor) e parte do pressuposto de que **existem bens em nome do devedor ou do corresponsável, sendo imprescindível a indisponibilização daqueles bens a fim de preservar a viabilidade da execução fiscal**.

O pressuposto para uso da Medida Cautelar Fiscal é a existência de patrimônio do devedor. Assim, a Medida Cautelar Fiscal não deve ser utilizada como ferramenta de busca e localização de bens do devedor. Seu uso deve estar atrelado

3. MOURA, Arthur. Comentários aos artigos 305-311 *in* Novo Código de Processo Civil comentado na prática da Fazenda Nacional. Campos et al. (Coordenadores). São Paulo: RT. 2017.

4. CPC, art. 300.

5. Conceito que, como vimos na análise da LEF, abarca créditos tributários e não tributários, na esteira do art. 39 da Lei 4.320/1964.

a sua finalidade: assegurar o resultado útil da execução fiscal. Logo, só faz sentido o ajuizamento de Medida Cautelar Fiscal quando a Fazenda Pública demonstrar, ainda que de forma indiciária, que existem bens a serem efetivamente bloqueados.

Logo, não convém banalizar o uso da Medida Cautelar Fiscal para toda e qualquer hipótese em que previsto o seu cabimento. Como todo procedimento judicial, também a ação cautelar tem alto custo financeiro. No caso da Medida Cautelar Fiscal, diversos agentes públicos (Procuradores, Juízes, Auditores Fiscais, serventuários) estão envolvidos no processo, o que encarece ainda mais aquele tipo de ação. Há ainda o risco de trazer ainda mais morosidade para a execução fiscal, já que haverá novas citações, decisões sujeitas a recursos, etc. Sobretudo no caso de já haver execução fiscal ajuizada, convém ponderar se os custos da interposição da Medida Cautelar Fiscal compensam sua utilização. Ainda mais porque, como vimos acima, o CPC tutela as medidas cautelares e de urgência facultando seu uso dentro do processo executivo.

2. FUNDAMENTOS DA MEDIDA CAUTELAR FISCAL

A Constituição Federal determina que a Administração Pública pautе suas ações com base na máxima eficiência⁶. Em acréscimo, são constitucionalmente assegurados a todos a razoável duração do processo e os meios que garantam sua celeridade⁷. O sucesso da execução fiscal, como instrumento de recuperação do crédito do público, depende essencialmente de velocidade na tramitação e da eficiência na constrição de bens. A Medida Cautelar Fiscal procura fornecer instrumentos que atendam a ambos os critérios. Não se olvide de que a providência cautelar visa a assegurar que o patrimônio do devedor e do corresponsável não se “desmanche no ar”, com prejuízos à recuperabilidade do crédito, conforme amplamente demonstrado na análise da LEF.

Por outro lado, o crédito fiscal, como direito que é, está inserido no conceito de interesse público, razão por que é indisponível. Se o crédito é tributário, acresce estar diretamente relacionado ao dever fundamental de pagar tributos.

O STF⁸ já teve oportunidade de se manifestar sobre a constitucionalidade da Lei da Medida Cautelar Fiscal:

*“A Lei nº 8.397, de 6.1.92, que institui a medida cautelar fiscal não contém vício de inconstitucionalidade. 2. O procedimento por ela adotado está em consonância com as regras acolhidas pelo nosso ordenamento jurídico formal para a ação cautelar. 3. A sua finalidade é, apenas, de assegurar a eficácia da tutela jurisdicional, garantidos os efeitos da atividade processual exercida pelo Estado.
(...)”*

6. Constituição Federal, art. 37.

7. Constituição Federal, art. 5º, VXXVIII.

8. STF. RE 210729, Relator(a): Min. NERI DA SILVEIRA, julgado em 14/05/1999, publicado em DJ DATA-10-06-99 P-00027.

APÊNDICE

PROJETO DE LEI 1646/2019

Estabelece medidas para o combate ao devedor contumaz e de fortalecimento da cobrança da dívida ativa e altera a Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, a Lei nº 8.397, de 6 de janeiro de 1992, e a Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996.

O Projeto de Lei, nas partes em que altera a LEF a Lei da Medida Cautelar Fiscal, impacta diretamente não apenas as execuções fiscais da Procuradoria da Fazenda Nacional, mas de todas as Fazendas Públicas, num esforço de uniformização e aperfeiçoamento do processo de execução fiscal.

O compromisso desta obra é trazer aos leitores, sejam estudantes ou profissionais, uma visão completa do microsistema de execução fiscal. O volume de mudanças na jurisprudência e na legislação muitas vezes dificultam aquele mister. Até o fechamento desta 3ª edição, o PL 1646/2019 estava sob apreciação de Comissão Especial na Câmara dos Deputados. A versão aqui comentada é a que foi enviada pelo Poder Executivo, sem qualquer alteração¹.

Art. 1º Esta Lei estabelece medidas para o combate ao devedor contumaz e de fortalecimento da cobrança da dívida ativa.

Parágrafo único. Considera-se devedor contumaz o contribuinte cujo comportamento fiscal se caracteriza pela inadimplência substancial e reiterada de tributos.

O projeto de lei foi engendrado em função da necessidade de melhorar a cobrança judicial e administrativa da dívida ativa, sobretudo da execução fiscal de grandes débitos previdenciários². Ao longo do PL 1646/2019, constata-se que as medidas para a recuperação administrativa de créditos receberam inédita importância, ao lado das sempre presentes tentativas de aprimoramento da cobrança judicial.

-
1. Acompanhe o andamento do PL aqui: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2194879>
 2. Ao tempo da apresentação deste projeto de lei, grande era o debate sobre a reforma da previdência e o aperfeiçoamento da cobrança era tema sempre suscitado nos debates.