

Marco Antonio Rodrigues

CURSO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO E JUDICIAL TRIBUTÁRIO

5ª
edição
revista,
atualizada
e ampliada



2026

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

EXECUÇÃO FISCAL

8.1. CONCEITO E CABIMENTO. A CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA

A execução fiscal configura uma espécie de procedimento especial para execução de título extrajudicial, em virtude da natureza do título executivo que se pretende efetivar: a certidão de dívida ativa da Fazenda Pública. É o que se extrai do artigo 1º da Lei de Execução Fiscal – a Lei nº 6.830/80.

Na forma do art. 2º, § 3º, da Lei nº 6.830/80, a inscrição tem natureza de ato vinculado de controle administrativo da legalidade feito pelo órgão competente da própria Fazenda, a fim de apurar a liquidez e certeza do crédito. Para que haja a chamada inscrição em dívida ativa de um crédito tributário, necessária a existência de um crédito não pago pelo contribuinte, constituído pelo lançamento.

A definição de quais débitos constituem dívida ativa, porém, não depende apenas da Lei nº 6.830/80. O artigo 2º, § 1º, desse diploma legal, estabelece como dívida ativa qualquer valor assim definido, de natureza tributária ou não tributária, pela Lei nº 4.320/64. Isso se dá em razão do disposto no art. 2º da LEF, com redação semelhante à do art. 201 do Código Tributário Nacional, que dispõe não só sobre a dívida tributária, como também sobre a dívida não tributária. Confira-se a redação do referido dispositivo:

Art. 2º – Constitui Dívida Ativa da Fazenda Pública aquela definida como tributária ou não tributária na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, com as alterações posteriores, que estatui normas gerais de direito

financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Daí o seu § 1º dizer que qualquer valor, cuja cobrança seja atribuída aos entes federativos, é chamado de dívida ativa:

§ 1º – Qualquer valor, cuja cobrança seja atribuída por lei às entidades de que trata o artigo 1º, será considerado Dívida Ativa da Fazenda Pública.

Vale destacar também que o art. 1º, § 2º, da LEF inclui na dívida atualização monetária, juros e multa de mora, e demais encargos previstos em lei ou contrato¹.

São, portanto, exemplos de dívida ativa tributária os impostos, as taxas, as contribuições de melhoria, os empréstimos compulsórios e as contribuições especiais (artigos 145, 148 e 149 da Constituição da República).

Diante disso, verifica-se que a definição da dívida ativa depende de previsão legal, sendo que não necessariamente se cuidará de execução tributária². Por exemplo, é possível que se cuide de execução de multa eleitoral³, FGTS (nesta linha, tem-se a súmula nº 353 do Superior Tribunal

1 § 2º 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.

2 PROCESSUAL CIVIL, FINANCEIRO E TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. MULTA POR IMPORTAÇÃO IRREGULAR DE CIGARROS. DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA. INCIDÊNCIA DO ART. 185-A DO Código Tributário Nacional. 1. O art. 39, § 2º, da Lei 4.320/1964 dispõe que a multa devida à Fazenda Pública poderá enquadrar-se no conceito de dívida ativa tributária ou não tributária, conforme a sua origem. 2. In casu, o Tribunal a quo, embora tenha constatado tratar-se de multa imposta pela Receita Federal por força de importação irregular de cigarro (visando ao não recolhimento do Imposto de Importação), concluiu que as multas não são tributo, razão pela qual se enquadram no conceito de dívida ativa não tributária. 3. Verifica-se que o equívoco no acórdão hostilizado consistiu na confusão dos conceitos de "tributo" e "dívida ativa tributária". 4. A penalidade, por pressuposto lógico, não pode ser incluída no conceito de tributo (art. 3º do Código Tributário Nacional), mas, conforme mencionado, será abrangida na definição de dívida ativa tributária ou não tributária, conforme sua procedência. 5. Tendo-se observado que, na espécie, a multa é de origem tributária, merece reforma o decisum que indeferiu o pedido de bloqueio universal dos bens (art. 185-A do Código Tributário Nacional), sob a premissa de que este é inaplicável à dívida ativa não tributária. 6. Recurso Especial provido (Superior Tribunal de Justiça, REsp 1248719/PR, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 24/05/2011, DJe 30/05/2011).

3 CONFLITO DE COMPETÊNCIA. AÇÃO DE ANULAÇÃO DE DÉBITO DECORRENTE DE MULTA ELEITORAL. ART. 109, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E ART. 367, IV, DA LEI 4.737/65. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ELEITORAL. 1. Nos termos do art. 109, I, da Constituição Federal, estão excluídas da competência da Justiça Federal as causas sujeitas à Justiça Eleitoral em que a União figurar como interessada na condição de autora, ré, assistente ou oponente. 2. Por sua vez, o art. 367, IV, do Código Eleitoral, determina que "a cobrança judicial da dívida será feita por ação executiva na forma prevista para a cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública, correndo a ação perante os juízos eleitorais". 3. Na linha de orientação desta Primeira Seção, considerando a competência da Justiça Eleitoral para processar e julgar execuções de multas decorrentes de fatos sob sua jurisdição, infere-se também a competência dessa Justiça Especializada para as ações em que se pretende a anulação das sanções por ela aplicadas. Precedentes. 4. Conflito conhecido para

de Justiça⁴), alugueres devidos ao Poder Público (artigo 39, § 2º, da Lei nº 4.320/64⁵), multas ambientais, multas aplicadas por Tribunais de Contas e reposições ao Erário, devidas pelos servidores públicos federais, caso não haja seu pagamento em até sessenta dias após a demissão, exoneração ou cassação da aposentadoria (que devem ser inscritos em dívida ativa por força do artigo 47, parágrafo único, da Lei nº 8.112/1990⁶).

Assim sendo, não é possível utilizar outro título, que não a certidão de dívida ativa, para realizar a execução fiscal. Nesse sentido, já se manifestou o Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA (ART. 543-C, DO Código de Processo Civil). BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO INDEVIDAMENTE PAGO QUALIFICADO COMO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. ART.154, §2º, DO DECRETO N. 3.048/99 QUE EXTRAPOLA O ART. 115, II, DA LEI N. 8.213/91. IMPOSSIBILIDADE DE INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA POR AUSÊNCIA DE LEI EXPRESSA. NÃO INCLUSÃO NO CONCEITO DE DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA. EXECUÇÃO FISCAL. IMPOSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE AJUIZAMENTO DE AÇÃO PRÓPRIA. (...) 2. À mingua de lei expressa, a inscrição em dívida ativa não é a forma de cobrança adequada para os valores indevidamente recebidos a título de benefício previdenciário previstos no art. 115, II, da Lei nº 8.213/91 que devem submeter-se a ação de cobrança por enriquecimento ilícito para apuração da responsabilidade civil.

Precedentes: REsp. nº 867.718 - PR, Primeira Turma, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, julgado em 18.12.2008; REsp. nº 440.540 - SC, Primeira Turma, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, julgado em 6.11.2003; AgRg no AREsp. n. 225.034/BA, Segunda Turma, Rel. Min. Humberto Martins,

declarar a competência do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, o suscitante. (Superior Tribunal de Justiça, CC 46.901/PR, Rel. Min. Denise Arruda, Primeira Seção, julgado em 22/02/2006, DJ 27/03/2006, p. 138)

4 "As disposições do Código Tributário Nacional não se aplicam às contribuições para o FGTS."

5 "Art. 39 (...)

§ 2º - Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de subrogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais."

6 "Art. 47. O servidor em débito com o erário, que for demitido, exonerado ou que tiver sua aposentadoria ou disponibilidade cassada, terá o prazo de sessenta dias para quitar o débito.

Parágrafo único. A não quitação do débito no prazo previsto implicará sua inscrição em dívida ativa."

julgado em 07.02.2013; AgRg no AREsp. 252.328/CE, Segunda Turma, Rel. Min. Humberto Martins, julgado em 18.12.2012; REsp. 132.2051/RO, Segunda Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 23.10.2012; AgRg no AREsp 188047/AM, Primeira Turma, Rel. Min. Benedito Gonçalves, julgado em 04.10.2012; AgRg no REsp. n. 800.405 - SC, Segunda Turma, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 01.12.2009. 3. Situação em que a Procuradoria-Geral Federal - PGF defende a possibilidade de inscrição em dívida ativa de benefício previdenciário indevidamente recebido por particular, qualificado na certidão de inscrição em dívida ativa na hipótese prevista no art. 115, II, da Lei nº 8.213/91, que se refere a benefício pago além do devido, art. 154, § 2º, do Decreto nº 3.048/99, que se refere à restituição de uma só vez nos casos de dolo, fraude ou má-fé, e artigos 876, 884 e 885, do CC/2002, que se referem a enriquecimento ilícito. 4. Não há na lei própria do INSS (Lei n. 8.213/91) dispositivo legal semelhante ao que consta do parágrafo único do art. 47, da Lei nº 8.112/90. Sendo assim, o art. 154, §4º, II, do Decreto n. 3.048/99 que determina a inscrição em dívida ativa de benefício previdenciário pago indevidamente não encontra amparo legal. 5. Recurso especial não provido. Acórdão submetido ao regime do art. 543-C do Código de Processo Civil e da Resolução Superior Tribunal de Justiça 08/2008 (Superior Tribunal de Justiça, REsp 1350804/PR, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, julgado em 12/06/2013, DJe 28/06/2013) (original não grifado) (...)⁷.

O procedimento de execução fiscal ficará afastado na hipótese de execução de dívida ativa, contudo, caso se esteja diante de execução em face de pessoa jurídica de direito público⁸. Em tal hipótese, a execução deverá obedecer ao procedimento da execução de título extrajudicial em face da Fazenda Pública, previsto no artigo 910 do Código de Processo Civil, por se tratar de procedimento especial executivo em face de pessoas de direito público, e que possui medidas executivas próprias – o precatório e a requisição de pequeno valor.

Não configuram dívida ativa: Por exemplo, o Superior Tribunal de Justiça inadmitiu, ao julgar o REsp 1.126.631/PR⁹, execução fiscal em que

7 Superior Tribunal de Justiça, REsp 1.126.631/PR, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 20/10/2009, DJe 13/11/2009.

8 No mesmo sentido, MELO FILHO, João Aurino de (coord.). *Execução Fiscal aplicada (Análise pragmática do processo de execução fiscal)*. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2014, p. 126-127; THEODORO JUNIOR, Humberto. *Lei de Execução Fiscal*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 37.

9 PROCESSUAL CIVIL. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO Código de Processo Civil. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA 284/Supremo Tribunal Federal. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/Superior Tribunal de Justiça. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS DE SUCUMBÊNCIA, ARBITRADOS EM SENTENÇA TRANSITADA EM JULGADO. TÍTULO EXECUTIVO JUDICIAL. COBRANÇA MEDIANTE EXECUÇÃO FISCAL. INADEQUAÇÃO.

cobrado valor referente a honorários advocatícios arbitrados em sentença judicial transitada em julgado, entendendo que a inscrição em dívida ativa da Fazenda Pública é ato administrativo indispensável à formação e exequibilidade do título extrajudicial a ser efetivado por execução fiscal, sendo determinado pelo ordenamento quais débitos podem sofrer tal inscrição.

No entanto, o Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o AgInt no REsp 1617186/DF¹⁰, entendeu pela possibilidade de inscrição em dívida ativa de valores fixados em sentença transitada em julgado, mesmo se esta for líquida e certa.

1. Não se conhece de Recurso Especial em relação a ofensa ao art. 535 do Código de Processo Civil quando a parte não aponta, de forma clara, o vício em que teria incorrido o acórdão impugnado. Aplicação, por analogia, da Súmula 284/Supremo Tribunal Federal.

2. É inadmissível Recurso Especial quanto a questão que, a despeito da oposição de Embargos Declaratórios, não foi apreciada pelo Tribunal de origem. Incidência da Súmula 211/Superior Tribunal de Justiça.

3. Trata-se de Execução Fiscal de honorários advocatícios arbitrados, em sentença judicial transitada em julgado, por força de sucumbência da recorrida na ação de conhecimento por ela promovida.

4. O Tribunal de origem extinguiu a demanda proposta no rito da Lei 6.830/1980, por entender ausente uma das condições da ação (interesse-adequação).

5. A inscrição em dívida ativa da Fazenda Pública é ato administrativo indispensável à formação e exequibilidade do título extrajudicial (art. 585, VII, do Código de Processo Civil). Consiste no reconhecimento do ordenamento jurídico de que o Poder Público pode, nos termos da lei, constituir unilateralmente título dotado de eficácia executiva.

6. A questão debatida nos autos não diz respeito à possibilidade ou não de os honorários advocatícios de sucumbência fixados em favor da União serem inscritos na sua dívida ativa, mas, sim, à adequação de sua cobrança por meio da Execução Fiscal.

7. Mesmo que se entenda, à míngua de autorização normativa, ser possível a transformação unilateral, pela Fazenda Pública, de título executivo judicial (sentença que arbitrou a verba honorária) em extrajudicial (inscrição em dívida ativa), o ordenamento jurídico deve ser interpretado sistematicamente.

8. Nesse sentido, a Lei 11.232/2005 extinguiu o processo de execução de títulos judiciais, instaurando em seu lugar o prosseguimento da demanda, por meio da fase denominada "cumprimento de sentença".

9. A tese defendida pela recorrente deve ser rechaçada, pois, além de estar na contramão das reformas processuais, presta homenagem à ultrapassada visão burocrata e ineficiente das atividades estatais.

10. Com efeito, se no processo judicial o Estado-juiz arbitra crédito em favor do Estado-administração, crédito esse que pode ser obtido diretamente nos autos, em procedimento ulterior e conseqüente ao trânsito em julgado, não há motivo lógico ou jurídico para conceber que o Estado-administração desista obrigatoriamente, sob pena de cobrança em duplicidade da sua utilização, para então efetuar a inscrição da verba honorária em dívida ativa e, depois, ajuizar novo processo, sobrecarregando desnecessariamente o Poder Judiciário com demandas (a Execução Fiscal, como se sabe, pode ser atacada por meio de outra ação, os Embargos do Devedor) cujo objeto poderia, desde o início, ser tutelado no processo original.

11. Finalmente, importa acrescentar que a Fazenda Nacional não rebateu o fundamento relativo à incompatibilidade da cobrança no rito da Execução Fiscal, consistente na incidência de leis cogentes que impõem acréscimos ao débito (incidência de juros, atualmente pela Selic, e do encargo legal de 20%, previsto no Decreto-Lei 1.025/1969), em flagrante ofensa aos limites objetivos da coisa julgada (a decisão judicial a ser efetivada na fase de "cumprimento de sentença" limitou-se a arbitrar a verba honorária, sem determinar a incidência daqueles encargos).

12. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido.

10 ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. DANO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. ACIDENTE DE TRÂNSITO. TÍTULO EXECUTIVO JUDICIAL. INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA. LIQUIDEZ E CERTEZA. EXECUÇÃO FISCAL. ADEQUAÇÃO. 1. Nos termos da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, a inadequação do executivo fiscal para a cobrança de indenizações por responsabilidade civil é restrita aos casos em que o exequente não tem com-

Outrossim, a Lei Complementar nº 204/2024 acrescentou o art. 39-A à Lei nº 4.320/1964, prevendo a possibilidade de cessão de direitos creditórios originados de créditos tributários e não tributários, inclusive quando inscritos em dívida ativa, a pessoas jurídicas de direito privado ou a fundos de investimento regulamentados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

Dentre os requisitos postos pela lei para tal cessão, prevê-se a necessidade de lei específica autorizando a operação, bem como que tal cessão se dê de forma onerosa (art. 39-A, *caput*). Isso porque os créditos inscritos em dívida ativa são bens dominicais, pelo que a sua cessão depende de lei autorizadora.

Em acréscimo, o § 1º do art. 39-A prevê exigências adicionais, destinadas à preservação do patrimônio público e da impessoalidade administrativa. Nesse sentido, lá se estabelece o seguinte:

- preservar a natureza do crédito de que se tenha originado o direito cedido, mantendo as garantias e os privilégios desse crédito;
- manter inalterados os critérios de atualização ou correção de valores e os montantes representados pelo principal, os juros e as multas, assim como as condições de pagamento e as datas de vencimento, os prazos e os demais termos avençados originalmente entre a Fazenda Pública ou o órgão da administração pública e o devedor ou contribuinte;
- assegurar à Fazenda Pública ou ao órgão da administração pública a prerrogativa de cobrança judicial e extrajudicial dos créditos de que se tenham originado os direitos cedidos;
- realizar-se mediante operação definitiva, isentando o cedente de responsabilidade, compromisso ou dívida de que decorra obrigação de pagamento perante o cessionário, de modo que a obrigação de pagamento dos direitos creditórios cedidos permaneça, a todo tempo, com o devedor ou contribuinte;
- abranger apenas o direito autônomo ao recebimento do crédito, assim como recair somente sobre o produto de créditos já consti-

petência para inscrever o débito em dívida ativa em razão da natureza deste, e àqueles em que a obrigação ainda não detém os atributos da liquidez e certeza, ainda que tenha sido inscrita (em dívida ativa).

2. Havendo liquidez e certeza da obrigação, é adequada sua cobrança por meio de executivo fiscal, mesmo que o título judicial do qual consta a obrigação se refira à indenização civil pela prática de ato ilícito.

3. Hipótese em que a execução fiscal é via adequada à cobrança da indenização, porquanto esta foi determinada por sentença transitada em julgado, posteriormente inscrita em dívida ativa, ao tempo em que o Distrito Federal era o ente competente para a inscrição e não há discussão referente ao quantum debeatur nem quanto à responsabilidade do causador do dano.

4. Agravo interno não provido.

(AgInt no REsp 1617186/DF, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 15/08/2017, DJe 09/10/2017)

tuídos e reconhecidos pelo devedor ou contribuinte, inclusive mediante a formalização de parcelamento;

- ser autorizada, na forma de lei específica do ente, pelo chefe do Poder Executivo ou por autoridade administrativa a quem se faça a delegação dessa competência;
- realizar-se até 90 (noventa) dias antes da data de encerramento do mandato do chefe do Poder Executivo, ressalvado o caso em que o integral pagamento pela cessão dos direitos creditórios ocorra após essa data.

8.1.1. Presunção e requisitos da certidão

A certidão de dívida ativa, título executivo que permite a execução fiscal, goza das presunções de certeza e liquidez, por força do artigo 3º da Lei nº 6.830/80, e deve ser formada por meio de um procedimento administrativo, cujas regras foram examinadas no capítulo referente ao processo administrativo fiscal. Observando a Administração Pública que há algum valor tributário ou não tributário em aberto, instaura-se um processo administrativo, com a necessidade de notificação do suposto devedor, em nome do direito fundamental ao contraditório – consagrado no artigo 5º, inciso LV, da Constituição da República –, para que pague a dívida ou se defenda. Se sua defesa for rejeitada, haverá a inscrição do débito na dívida ativa, com a consequente expedição da certidão da dívida ativa.

Por se tratar de documento formal, a certidão de dívida ativa possui requisitos para a sua regularidade, previstos no artigo 2º, § 5º, da Lei nº 6.830/80, que visam melhor identificar o débito, o que auxilia o exercício do direito de defesa do executado na futura execução. São eles:

“§ 5º - O Termo de Inscrição de Dívida Ativa deverá conter:

I - o nome do devedor, dos co-responsáveis e, sempre que conhecido, o domicílio ou residência de um e de outros;

II - o valor originário da dívida, bem como o termo inicial e a forma de calcular os juros de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato;

III - a origem, a natureza e o fundamento legal ou contratual da dívida;

IV - a indicação, se for o caso, de estar a dívida sujeita à atualização monetária, bem como o respectivo fundamento legal e o termo inicial para o cálculo;

V - a data e o número da inscrição, no Registro de Dívida Ativa; e

VI - o número do processo administrativo ou do auto de infração, se neles estiver apurado o valor da dívida”.

Caso haja um vício na certidão de dívida ativa, pode ser que o exequente a emende ou a substitua. De acordo com o artigo 2º, § 8º, da Lei nº 6.830/80, a emenda ou substituição da certidão deve se dar até a decisão de primeira instância, abrindo-se novo prazo para embargos, pois se o título executivo foi modificado, o executado deve ter nova oportunidade de se defender.

Note-se, porém, que a expressão usada no § 8º – “*decisão de primeira instância*” – não é clara na definição do momento processual em que vedada a alteração da certidão de dívida ativa. Isso porque, consoante se verá mais à frente, a defesa do executado pode se dar por embargos, que possuem natureza jurídica de ação de conhecimento e são decididos por sentença, da mesma forma que a execução também possui uma sentença como decisão final em primeira instância, extinguindo-a.

O Superior Tribunal de Justiça, todavia, pacificou a questão por meio da súmula nº 392¹¹, no sentido de que a sentença dos embargos é o limite para substituir ou emendar a certidão de dívida ativa. Assim sendo, o limite para a alteração do título não é a sentença da execução, que se dá ao final do procedimento executivo, quando inclusive já encerrada a discussão cognitiva. Se assim fosse, a emenda da certidão acarretaria a necessidade de serem refeitos diversos atos processuais que ocorreram ao longo de toda a execução, em prejuízo da duração razoável do processo. Assim também pacificou o Superior Tribunal de Justiça, por meio do REsp 1045472/BA¹²,

11 Súmula 392 Superior Tribunal de Justiça: “A Fazenda Pública pode substituir a certidão de dívida ativa (CDA) até a prolação da sentença de embargos, quando se tratar de correção de erro material ou formal, vedada a modificação do sujeito passivo da execução.”

12 PROCESSO CIVIL. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. ARTIGO 543-C, DO Código de Processo Civil. PROCESSO JUDICIAL TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. IPTU. CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA (CDA). SUBSTITUIÇÃO, ANTES DA PROLAÇÃO DA SENTENÇA, PARA INCLUSÃO DO NOVEL PROPRIETÁRIO. IMPOSSIBILIDADE. NÃO CARACTERIZAÇÃO ERRO FORMAL OU MATERIAL. SÚMULA 392/Superior Tribunal de Justiça. 1. A Fazenda Pública pode substituir a certidão de dívida ativa (CDA) até a prolação da sentença de embargos, quando se tratar de correção de erro material ou formal, vedada a modificação do sujeito passivo da execução (Súmula 392/Superior Tribunal de Justiça). 2. É que: “Quando haja equívocos no próprio lançamento ou na inscrição em dívida, fazendo-se necessária alteração de fundamento legal ou do sujeito passivo, nova apuração do tributo com aferição de base de cálculo por outros critérios, imputação de pagamento anterior à inscrição etc., será indispensável que o próprio lançamento seja revisado, se ainda viável em face do prazo decadencial, oportunizando-se ao contribuinte o direito à impugnação, e que seja revisada a inscrição, de modo que não se viabilizará a correção do vício apenas na certidão de dívida. A certidão é um espelho da inscrição que, por sua vez, reproduz os termos do lançamento. Não é possível corrigir, na certidão, vícios do lançamento e/ou da inscrição. Nestes casos, será inviável simplesmente substituir-se a CDA.” (Leandro Paulsen, René Bergmann Ávila e Ingrid Schroder Sliwka, in “Direito Processual Tributário: Processo Administrativo Fiscal e Execução Fiscal à luz da Doutrina e da Jurisprudência”, Livraria do Advogado, 5ª ed., Porto Alegre, 2009, pág. 205). 3. Outrossim, a apontada ofensa aos artigos 165, 458 e 535, do Código de Processo Civil, não restou configurada, uma vez que o acórdão recorrido pronunciou-se de forma clara e suficiente sobre a questão posta nos autos. Saliente-se, ademais, que o magistrado não está obrigado a rebater, um a um, os argumentos trazidos pela parte, desde que os fundamentos utilizados tenham sido suficientes para embasar a decisão, como de fato

julgado sob o rito dos recursos repetitivos, veiculando esses parâmetros. Por exemplo, a certidão pode ser emendada ou substituída incluindo juros moratórios ou ampliando o valor do débito em razão de erro na confecção da certidão, como também defende James Marins¹³.

Portanto, a **sentença dos embargos** é o limite para substituir ou emendar a certidão de dívida ativa, e não a sentença da execução, que é prolatada ao final do procedimento executivo, quando inclusive já encerrada a discussão cognitiva. Se assim fosse, a emenda da certidão acarretaria a necessidade de serem refeitos diversos atos processuais, em prejuízo da duração razoável do processo.

Registre-se, contudo, que de acordo com o entendimento exposto na referida súmula nº 392, fica vedada a alteração do sujeito passivo da execução quando da emenda ou substituição da certidão. Isso parece ser decorrência de que a certidão indica aquele que foi cientificado para o processo administrativo fiscal. Assim, a alteração do sujeito passivo na certidão acarretará, em última análise, a inserção de pessoa que não fez parte do processo administrativo fiscal e que, portanto, não teve direito ao devido processo legal e ao contraditório na esfera administrativa. Isso não impede, porém, que haja uma causa de responsabilização de terceiros ao longo da execução fiscal, levando ao redirecionamento desta para tais terceiros.

8.2. LEGITIMIDADE ATIVA

Fazenda Pública: Em primeiro lugar, os entes políticos são legitimados a promoverem a execução fiscal, buscando cobrar seus créditos tributários, e mesmo os não tributários que configurem dívida ativa, o que se pode extrair até mesmo do artigo 1º da Lei nº 6.830/80, que também prevê as autarquias como legitimadas.

Assim sendo, a União possui legitimidade para promover execução fiscal, cobrando tributos federais; os Estados, para exigir tributos estaduais; o Distrito Federal, os distritais; e os Municípios, os municipais.

Entidades públicas da Administração Indireta: Apesar de o artigo 1º da Lei nº 6.830/80 mencionar a União, Estados, Distrito Federal, Municípios e suas autarquias, existem outras pessoas jurídicas de direito público na

ocorreu na hipótese dos autos. 4. Recurso especial desprovido. Acórdão submetido ao regime do artigo 543-C, do Código de Processo Civil, e da Resolução Superior Tribunal de Justiça 08/2008. (REsp 1045472/BA, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 25/11/2009, DJe 18/12/2009)

13 MARINS, James. *Direito Processual Tributário brasileiro*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 748.

Administração Pública, como mencionado anteriormente, e que também podem ser autorizadas por lei a realizar cobranças de dívida ativa tributária ou não tributária. É o caso, por exemplo, das fundações públicas de direito público e das agências reguladoras, que possuem caráter autárquico.

Nessa linha, a título de exemplo, a ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica) é legitimada à propositura de execução fiscal, em razão de delegação formulada por meio do artigo 20, VIII, da Portaria MME nº 349/1997, que conferiu à Procuradoria Federal junto à ANEEL a atribuição de apurar a liquidez e certeza dos créditos da ANEEL, de qualquer natureza, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial.

Entidades de direito privado da Administração Pública indireta:

Embora a execução fiscal tenha como grande legitimada a Fazenda Pública, nada impede que haja previsão legal ou um negócio jurídico entre a Fazenda Pública e entidades da Administração Indireta, em função da descentralização administrativa¹⁴, ocorrendo uma delegação de competência para a cobrança de dívida ativa. Por exemplo, a execução de débitos de FGTS é realizada pela Caixa Econômica Federal, pessoa de direito privado, por delegação da União, em razão do disposto no artigo 2º da Lei nº 8.844/94¹⁵,

14 Nas palavras de Diogo de Figueiredo Moreira Neto: “Como conceito, por descentralização, em seu sentido amplo, entende-se qualquer método de distribuição do planejamento, da decisão, da execução e do controle administrativos entre entes, órgãos, ou agentes, sejam coordenados, sejam subordinados entre si.” (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 203).

15 No caso do FGTS, quem o administra é a Caixa Econômica Federal (CEF). Note-se que a Lei n. 8.844/94 prevê, no seu artigo 2º, que a União pode delegar à CEF o ajuizamento de execuções fiscais em que ele não foi recolhido. Nesse caso a CEF, atua, portanto, como substituto processual, em decorrência de previsão legal, o que é permitido pelo artigo 18 do Código de Processo Civil de 2015, e houve convênio entre a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional e a CEF. Precedentes do Superior Tribunal de Justiça reconhecem que o FGTS não tem natureza tributária, tratando-se de verba trabalhista, o que afasta a aplicação do Código Tributário Nacional. Tem-se, então, uma execução fiscal de crédito não tributário: ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. EXECUÇÃO FISCAL DE DÉBITOS COMO FGTS.LEGITIMIDADE ATIVA DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - CEF. PRECEDENTES. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO Código de Processo Civil. ACÓRDÃO QUE CONCLUI PELA HIGIDEZ DA CDA. REVISÃO OBSTADA EM SEDE DE RECURSO ESPECIAL À LUZ DA SÚMULA N.7 DO Superior Tribunal de Justiça. (...) 2. A Caixa Econômica Federal tem legitimidade ativa ad causam para ajuizar execução fiscal para a cobrança dos valores devidos ao FGTS, em razão do que dispõe a Lei n. 8.844/1994. A respeito: RMS 20.715/PI, Rel. Min. Francisco Falcão, Primeira Seção, DJe 03/03/2008; REsp 858.363/RJ, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJ 04/05/2007; EREsp 537.559/RJ, Rel. Min. José Delgado, Primeira Seção, julgado DJ 05/12/2005. 3. Não verificada qualquer mácula à certidão de dívida ativa pelo Tribunal de origem, o recurso especial não serve à pretensão de reforma dessa conclusão, porquanto a verificação da existência dos requisitos legais necessários à validade da certidão da dívida ativa demanda o revolvimento do quadro fático-probatório delineado nos autos (Súmula n. 7 do Superior Tribunal de Justiça). No mesmo sentido, vide, dentre outros: REsp 1345021/CE, Rel. Min. Herman Benjamin, Primeira Seção, DJe 02/08/2013; AgRg no Ag 1.103.085/SP, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe de 03/09/2009; EDcl no AREsp 513.199/PR, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe de 26/08/2014; AgRg no AREsp 228.298/RS, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, DJe de 26/10/2012; AgRg no AREsp 341.862/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 12/09/2013.4. Agravo

e a execução de contribuições devidas aos sindicatos rurais foi delegada a alguns deles por meio do artigo 23 da Lei nº 8.847/94.

Conselhos de Fiscalização Profissional: Quanto aos Conselhos de Fiscalização Profissional, conforme analisado anteriormente, o Supremo Tribunal Federal, na ADI nº 1717, entendeu que eles possuem natureza de direito público, equiparando-se, portanto, a autarquias. Assim, em princípio, podem cobrar débitos por meio de execução fiscal, se tal cobrança for legalmente autorizada. Diante disso, no Superior Tribunal de Justiça há julgados no sentido de que os Conselhos são legitimados ativos, com base no art. 2º, parágrafo 1º, da LEF¹⁶⁻¹⁷, e inclusive o Superior Tribunal de

regimental não provido. (AgRg no AREsp 326.843/RJ, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 06/11/2014, DJe 12/11/2014) (original não grifado). Na mesma orientação: ADMINISTRATIVO. EXECUÇÃO FISCAL. DÍVIDA NÃO TRIBUTÁRIA. FGTS. REDIRECIONAMENTO. POSSIBILIDADE. ENTENDIMENTO FIRMADO NO RESP 1371128/RS. DEMONSTRAÇÃO DE IRREGULARIDADE NA CONDUÇÃO EMPRESARIAL. NECESSIDADE. MERO INADIMPLEMENTO DA PARCELA DO FGTS. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. 1. A inaplicabilidade das disposições do Código Tributário Nacional, quanto à cobrança do FGTS (Súmula 353/ Superior Tribunal de Justiça), não afasta a possibilidade de redirecionamento do feito executivo de dívida não tributária contra o sócio gerente, porquanto previsto tal procedimento no âmbito não tributário pelo art. 10 do Decreto n. 3.078/1919 e pelo art. 158 da Lei n. 6.404/78 - LSA (REsp 1371128/RS, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, julgado em 10.9.2014, DJe 17.9.2014 - submetido ao rito dos recursos repetitivos). (...) (REsp 1470840/SP, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 04/12/2014, DJe 12/12/2014) (original não grifado)

- 16 Nessa linha: PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. AUTARQUIA. FAZENDA PÚBLICA. REPRESENTANTE JUDICIAL. INTIMAÇÃO PESSOAL. PRERROGATIVA PREVISTA NO ART. 25 DA LEI 6.830/1980. 1. Cuida-se, na origem, de Execução Fiscal, movida pelo Conselho Regional de Corretores de Imóveis do Estado de São Paulo, cujos autos foram arquivados sem baixa na distribuição, com base no art.20 da Lei 10.522/2002. 2. O Tribunal a quo considerou intempestivo o Agravo de Instrumento interposto. Reconheceu como data da intimação aquela na qual a decisão foi publicada em Diário Eletrônico da Justiça e assentou que não assiste a prerrogativa de ser intimado pessoalmente ao representante judicial dos conselhos de fiscalização profissional. 3. Nos executivos fiscais, há norma expressa que determina que qualquer intimação ao representante judicial da Fazenda Pública será feita pessoalmente (art. 25 da Lei 6.830/1980). 4. A expressão Fazenda Pública abrange os entes federativos e suas respectivas autarquias e fundações de direito público. 5. O Supremo Tribunal Federal já decidiu que os conselhos de fiscalização profissionais possuem natureza jurídica autárquica, a qual é compatível com o poder de polícia e com a capacidade ativa tributária, funções atribuídas, por lei, a essas entidades (ADI 1.717 MC, Relator: Min. Sydney Sanches, Tribunal Pleno, DJ 25.2.2000). 6. A Lei 6.530/1978, que regulamenta a profissão de corretor de imóveis e disciplina seus órgãos de fiscalização, dispõe, em seu art. 5º, que o Conselho Federal e os Conselhos Regionais são autarquias, dotadas de personalidade jurídica de direito público, vinculadas ao Ministério do Trabalho, com autonomia administrativa, operacional e financeira. 7. Em razão de os conselhos de fiscalização profissional terem a natureza jurídica de autarquia, seus representantes judiciais possuem a prerrogativa de, em Execução Fiscal, serem intimados pessoalmente, conforme impõe o art. 25 da Lei 6.830/1980. 8. Ressalte-se, por oportuno, que o § 2º do art. 4º da Lei 11.419/2006, que versa sobre a informatização do processo judicial, estabelece que a publicação em Diário de Justiça Eletrônico substitui qualquer outro meio e publicação oficial, para quaisquer efeitos legais, à exceção dos casos que, por lei, exigem intimação ou vista pessoal. Portanto, o instrumento da intimação eletrônica não afasta a obrigatoriedade de intimação pessoal ou de vista dos autos, nas hipóteses legais previstas. 9. Recurso Especial provido. (REsp 1330190/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 11/12/2012, DJe 19/12/2012). No mesmo sentido: Superior Tribunal de Justiça, REsp 1468126/PR, Rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 24/02/2015, DJe 06/03/2015.

- 17 Cumpre ressaltar que a Lei n. 12.514/11, em seu artigo 4º, instituiu um valor mínimo para o ajuizamento de execuções fiscais pelos Conselhos de Fiscalização, em nome da eficiência tanto da cobrança do crédito,

Justiça editou a súmula nº 66 nesse sentido¹⁸:

Compete à Justiça Federal processar e julgar execução fiscal promovida por Conselho de Fiscalização Profissional.

como do próprio Judiciário. Sobre tal regra, já decidiu o Superior Tribunal de Justiça: PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. RECURSO REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. ART. 543-C DO Código de Processo Civil. CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. ART. 8º DA LEI 12.514/2011. INAPLICABILIDADE ÀS AÇÕES EM TRÂMITE. NORMA PROCESSUAL. ART. 1.211 DO Código de Processo Civil. "TEORIA DOS ATOS PROCESSUAIS ISOLADOS". PRINCÍPIO TEMPUS REGIT ACTUM. (...) 5. Para que a nova lei produza efeitos retroativos é necessária a previsão expressa nesse sentido. O art. 8º da Lei nº 12.514/11, que trata das contribuições devidas aos conselhos profissionais em geral, foi alterado pela Lei nº 14.195/2021 e estabelece a possibilidade de cobrança judicial pelos conselhos a partir do montante equivalente a cinco vezes o valor da anuidade cobrada para profissionais de nível superior. O referido dispositivo legal somente faz referência às execuções que serão propostas no futuro pelos conselhos profissionais, não estabelecendo critérios acerca das execuções já em curso no momento de entrada em vigor da nova lei. Dessa forma, como a Lei nº 12.514/11 entrou em vigor na data de sua publicação (31.10.2011), e a execução fiscal em análise foi ajuizada em 15.9.2010, este ato processual (de propositura da demanda) não pode ser atingido por nova lei que impõe limitação de anuidades para o ajuizamento da execução fiscal. 6. Recurso especial parcialmente provido. Acórdão submetido ao regime do art. 543-C do Código de Processo Civil e da Resolução 8/2008 do Superior Tribunal de Justiça. (Superior Tribunal de Justiça, REsp 1404796/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 26/03/2014, DJe 09/04/2014). Ressalte-se que, conforme o Superior Tribunal de Justiça, as alterações introduzidas pela Lei n. 14.195/2021 no art. 8º da Lei n. 12.514/2011 têm aplicação imediata nas ações em trâmite: PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. CONSELHO PROFISSIONAL. ART. 8º DA LEI N. 12.514/2011. ALTERAÇÃO PELA LEI N. 14.195/2021. ARQUIVAMENTO DO FEITO. APLICAÇÃO IMEDIATA. Aplica-se a nova regra disciplinada pelo art. 8º da Lei n. 12.514/2011, com as alterações da Lei n. 14.195/2021, às ações em trâmite, porquanto regras processuais têm aplicação imediata aos processos em curso. Precedente: AgInt no REsp n. 2.009.763/RS, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 26/9/2022, DJe de 30/9/2022 Agravo interno improvido. (STJ, AgInt no REsp n. 2.037.876/RS, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 6/3/2023, DJe de 13/3/2023).

- 18 Registre-se que o Superior Tribunal de Justiça já entendeu que, mesmo após as modificações ocorridas na competência da Justiça do Trabalho, a súmula continua em vigor: AGRAVO REGIMENTAL NO CONFLITO DE COMPETÊNCIA. JUSTIÇA FEDERAL E JUSTIÇA DO TRABALHO. EXECUÇÃO FISCAL. CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. SÚMULA 66/Superior Tribunal de Justiça. COMPETÊNCIA DO JUÍZO FEDERAL. RECURSO INCAPAZ DE INFIRMAR OS FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA. AGRAVO DESPROVIDO. 1. Na hipótese vertente, discute-se a competência para processamento e julgamento de execução fiscal ajuizada por conselho profissional, tendo em vista crédito decorrente de multa aplicada, durante ato fiscalizatório, por infração ao disposto no art. 54 da Lei 3.857/60. 2. Permanece incólume a Súmula 66/Superior Tribunal de Justiça ("Compete à justiça federal processar e julgar execução fiscal promovida por conselho de fiscalização profissional"), embora a Emenda Constitucional 45/2004, ao dar nova redação ao art. 114 da Constituição Federal, tenha ampliado a competência da Justiça do Trabalho, de maneira expressiva, passando a estabelecer, inclusive, nos incisos I e VII do citado dispositivo, que compete à Justiça do Trabalho processar e julgar "as ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios" e "as ações relativas às penalidades administrativas impostas aos empregadores pelos órgãos de fiscalização das relações de trabalho". 3. A Primeira Seção desta Corte de Justiça orienta-se no sentido de que a atividade fiscalizatória exercida pelos conselhos profissionais, decorrente da delegação do poder de polícia, está inserida no âmbito do direito administrativo, não podendo ser considerada relação de trabalho e, de conseqüência, não está incluída na esfera de competência da Justiça Trabalhista. 4. O Supremo Tribunal Federal, ao declarar a inconstitucionalidade do art. 58, §§ 1º, 2º, 4º, 5º, 7º e 8º, da Lei 9.649/98, no julgamento da ADI 1.717/DF (Pleno, Rel. Min. Sydney Sanches, DJ de 28.3.2003), entendeu que os serviços de fiscalização de profissões regulamentadas constituem atividade típica de Estado, preservando, assim, a natureza de autarquias federais dos conselhos de fiscalização profissional. Destarte, "mantida a condição de autarquias federais dos Conselhos de Fiscalização Profissional, permanece inalterada a competência da Justiça Federal para os casos a eles referentes" (CC 72.703, Rel. Min. Castro Meira, DJ de 4.12.2006). 5. O suscitado - Juízo de Direito de Campanha/MG, investido de jurisdição federal, nos termos do art. 109, § 3º, da Constituição Federal -, deve ser considerado o juízo competente para o julgamento da demanda. 6. Agravo regimental desprovido. (Superior Tribunal de Justiça, AgRG no CC 80.665/MG, Rel. Min. Denise Arruda, Primeira Seção, julgado em 27/08/2008, DJe 22/09/2008)

Destaque-se, contudo, que há julgados no sentido de que não é possível que a Ordem dos Advogados do Brasil se utilize da execução fiscal¹⁹, em função da natureza especial de tal entidade, e pela falta de natureza tributária de suas contribuições. Nessa linha, registre-se que, no julgamento da ADI 3026²⁰, o Supremo Tribunal Federal definiu que a Ordem tem natureza jurídica de serviço público independente, não se enquadrando no conceito de autarquia e se afastando, pois, do regime jurídico aplicável aos Conselhos de Fiscalização Profissional.

- 19 Nessa linha: TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. EXERCÍCIO PROFISSIONAL. CONSELHO REGIONAL DE FARMÁCIA. ANUIDADES. CONTRIBUIÇÃO. FATO GERADOR. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. ARTIGO 97 DO Código Tributário Nacional. 1. As contribuições para os Conselhos Profissionais, à exceção da OAB, possuem natureza tributária. 2. O fato gerador da contribuição decorre de lei, na forma do artigo 97 do Código Tributário Nacional. (Princípio da Legalidade). (...) (REsp 963.115/RS, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 20/09/2007, DJ 04/10/2007, p. 226). No mesmo sentido: PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - OAB. LEI N.º 8.906/94. ANUIDADES. NATUREZA JURÍDICA. LEI DE EXECUÇÃO FISCAL. INAPLICABILIDADE. 1. Embora definida como autarquia profissional de regime especial ou sui generis, a OAB não se confunde com as demais corporações incumbidas do exercício profissional. 2. As contribuições pagas pelos filiados à OAB não têm natureza tributária. 3. O título executivo extrajudicial, referido no art. 46, parágrafo único, da Lei n.º 8.906/94, deve ser exigido em execução disciplinada pelo Código de Processo Civil, não sendo possível a execução fiscal regida pela Lei n.º 6.830/80. 4. Não está a instituição submetida às normas da Lei n.º 4.320/64, com as alterações posteriores, que estatui normas de direito financeiro dos orçamentos e balanços das entidades estatais. 5. Não se encontra a entidade subordinada à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, realizada pelo Tribunal de Contas da União. 6. Embargos de Divergência providos. (Superior Tribunal de Justiça, EREsp 503.252/SC, Rel. Min. Castro Meira, Primeira Seção, julgado em 25/08/2004, DJ 18/10/2004, p. 181); Superior Tribunal de Justiça, REsp 786.736/RS, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 13/03/2007, DJ 02/04/2007, p. 241.
- 20 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. § 1º DO ARTIGO 79 DA LEI N. 8.906, 2ª PARTE. "SERVIDORES" DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. PRECEITO QUE POSSIBILITA A OPÇÃO PELO REGIME CELESTISTA. COMPENSAÇÃO PELA ESCOLHA DO REGIME JURÍDICO NO MOMENTO DA APOSENTADORIA. INDENIZAÇÃO. IMPOSIÇÃO DOS DITAMES INERENTES À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA. CONCURSO PÚBLICO (ART. 37, II DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL). INEXIGÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO PARA A ADMISSÃO DOS CONTRATADOS PELA OAB. AUTARQUIAS ESPECIAIS E AGÊNCIAS. CARÁTER JURÍDICO DA OAB. ENTIDADE PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO INDEPENDENTE. CATEGORIA ÍMPAR NO ELENCO DAS PERSONALIDADES JURÍDICAS EXISTENTES NO DIREITO BRASILEIRO. AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA DA ENTIDADE. PRINCÍPIO DA MORALIDADE. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 37, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. NÃO OCORRÊNCIA. 1. A Lei n. 8.906, artigo 79, § 1º, possibilitou aos "servidores" da OAB, cujo regime outrora era estatutário, a opção pelo regime celetista. Compensação pela escolha: indenização a ser paga à época da aposentadoria. 2. Não procede a alegação de que a OAB sujeita-se aos ditames impostos à Administração Pública Direta e Indireta. 3. A OAB não é uma entidade da Administração Indireta da União. A Ordem é um serviço público independente, categoria ímpar no elenco das personalidades jurídicas existentes no direito brasileiro. 4. A OAB não está incluída na categoria na qual se inserem essas que se tem referido como "autarquias especiais" para pretender-se afirmar equivocada independência das hoje chamadas "agências". 5. Por não consubstanciar uma entidade da Administração Indireta, a OAB não está sujeita a controle da Administração, nem a qualquer das suas partes está vinculada. Essa não-vinculação é formal e materialmente necessária. 6. A OAB ocupa-se de atividades atinentes aos advogados, que exercem função constitucionalmente privilegiada, na medida em que são indispensáveis à administração da Justiça [artigo 133 da CB/88]. É entidade cuja finalidade é afeita a atribuições, interesses e seleção de advogados. Não há ordem de relação ou dependência entre a OAB e qualquer órgão público(...) (ADI 3026, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 08/06/2006, DJ 29-09-2006 PP-00031 EMENT VOL-02249-03 PP-00478 RTJ VOL-00201-01 PP-00093)

Antes do julgamento da referida ação direta de inconstitucionalidade e mesmo após, o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do REsp 572080/PR²¹, entendeu pela inadequação do manejo de execução fiscal visando a cobrança da contribuição anual devida à Ordem por advogados e estagiários; logo, a OAB deve se valer do procedimento previsto no Código de Processo Civil para execução de título extrajudicial²². Outro fundamento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça foi o de as contribuições à OAB não possuírem natureza tributária, justamente em razão de esta não se en-

21 PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL. OAB. ANUIDADE. NATUREZA JURÍDICA. EXECUÇÃO. PRAZO PRESCRICIONAL. CÓDIGO CIVIL.

1. Embora definida como autarquia profissional de regime especial ou *sui generis*, a OAB não se confunde com as demais corporações incumbidas do exercício profissional.

2. As contribuições pagas pelos filiados à OAB não têm natureza tributária.

3. O título executivo extrajudicial, referido no art. 46, parágrafo único, da Lei nº 8.906/94, deve ser exigido em execução disciplinada pelo Código de Processo Civil, não sendo possível a execução fiscal regida pela Lei nº 6.830/80.

4. O prazo prescricional para executar os débitos advindos de anuidades não pagas deve ser aquele previsto pela legislação civil.

5. Recurso especial provido.

(REsp 572.080/PR, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/09/2005, DJ 03/10/2005, p. 173)

22 Após o julgamento da ADI 3026, foi julgado o REsp 1073369/PR, no mesmo sentido: CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. PRAZOS PRESCRICIONAIS. APLICAÇÃO DA REGRA DE TRANSIÇÃO. ANUIDADES DA OAB. NATUREZA JURÍDICA. INAPLICABILIDADE DA LEI DE EXECUÇÕES FISCAIS. INCIDÊNCIA DO Código de Processo Civil. CITAÇÃO VIA POSTAL. ASSINATURA DO CITANDO. IMPRESCINDIBILIDADE.

1. O novo Código Civil, em seu art. 2.028, atraiu a aplicação do prazo prescricional de vinte anos previsto no art. 177 do Código Civil de 1916 somente nas hipóteses em que, reduzido o prazo prescricional pelo novo diploma normativo, tivesse transcorrido mais da metade do prazo do Código Civil revogado (no caso, 10 anos).

2. A ação foi ajuizada em 1996, referente a anuidades de 1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995 e a multas por ausência nas eleições no ano de 1990, 1992 e 1994. O Código Civil de 2002 entrou em vigor em 2003. Portanto, aplica-se o prazo prescricional de 20 anos apenas para os valores (anuidade ou multa) relativos a 1989, 1990, 1991 e 1992. As demais parcelas cobradas submetem-se à regra do CC/2002 - que é a do art. 206, § 5º, inc I (cinco anos).

3. Pelo menos desde 2004 esta Corte Superior vem entendendo que as anuidades cobradas pela Ordem dos Advogados do Brasil - OAB não têm natureza tributária.

4. Sendo assim, não faz sentido aplicar às cobranças dessas quantias as normas da Lei n. 6.830/80. Na verdade, o art. 2º desse diploma normativo é claro ao afirmar que "[c]onstitui Dívida Ativa da Fazenda Pública aquela definida como tributária ou não tributária na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, com as alterações posteriores [...]". Precedentes.

5. Dessa forma, tem-se a aplicação das normas do Código de Processo Civil. Entre elas, figura o art. 223, p. ún., segundo o qual "[a] carta será registrada para entrega ao citando, exigindo-lhe o carteiro, ao fazer a entrega, que assine o recibo".

6. A orientação do Superior Tribunal de Justiça firmou-se no sentido de que é imprescindível a assinatura do destinatário para que a diligência se perfectibilize (e, via de consequência, interrompa a prescrição). Precedentes.

7. Recurso especial não-provido.

(REsp 1073369/PR, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/10/2008, DJe 21/11/2008)

quadrar no conceito de Fazenda Pública para fins do artigo 3º do Código Tributário Nacional, nem haver previsão legal de que tais contribuições constituem dívida ativa.

Serviços Sociais autônomos: Os Serviços Sociais autônomos, por sua vez, não são legitimados à propositura de execução fiscal, pois as suas contribuições podem ser diretamente por estes arrecadadas – por isso, inclusive, são chamadas de contribuições parafiscais, por não se integrarem ao orçamento público²³. Dessa forma, sua cobrança deve ocorrer por meio de ação ordinária de cobrança. Nesse sentido:

AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE COBRANÇA. CONTRIBUIÇÕES DESTINADAS AO SESI. ARRECADAÇÃO DIRETA. AGENTE FISCAL. ATRIBUIÇÃO TÍPICA DE AUTORIDADE ADMINISTRATIVA. LEGITIMIDADE PARA CONSTITUIÇÃO E COBRANÇA DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO DO CONTRIBUINTE DESPROVIDO. 1. Consoante entendimento dominante do Superior Tribunal de Justiça, diante da legitimidade ativa das entidades do sistema S para a cobrança das contribuições parafiscais, já decidiu esta Corte que não há falar em ausência de lançamento tributário quando o agente fiscal do SESI, no exercício de suas atribuições, emite a Notificação de Débito para a cobrança dos débitos relativos a essas contribuições, o que, de fato, ocorreu na hipótese em análise, conforme comprova a documentação de fls. 33. Precedentes: REsp. 1.272.229/SC, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, DJe 13.4.2016; REsp. 1.555.158/AL, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe 29.2.2016. 2. Também se encontra consolidada nesta Corte a orientação de que é cabível a Ação de Cobrança para se exigir o pagamento de Contribuições Sociais de natureza parafiscal, que não se sujeitam à inscrição em dívida ativa e propositura de Execução Fiscal, visto que podem ser arrecadadas diretamente pelas entidades integrantes do sistema S. Precedente:

23 Analisando criticamente o uso da expressão “contribuições parafiscais”, Leandro Paulsen aponta: “a expressão ‘contribuições parafiscais’, em desuso, designava as contribuições instituídas em favor de entidades que, embora desempenhassem atividade de interesse público, não compunham a Administração direta. Chamavam-se parafiscais porque não eram destinadas ao orçamento do ente político. Mas temos, atualmente, tanto contribuições destinadas a outras entidades como destinadas à própria Administração, sem que se possa estabelecer, entre elas, nenhuma distinção no que diz respeito à sua natureza ou ao regime jurídico a que se submetem. Ser ou não parafiscal é uma característica acidental, que normalmente nem sequer diz respeito à finalidade da contribuição, mas ao ente que desempenha a atividade respectiva.” (PAULSEN, Leandro. *Curso de Direito Tributário completo*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 55).

AgRg no REsp. 1.179.431/SP, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, DJe 31.8.2010. 3. Agravo Interno do contribuinte desprovido²⁴.

8.3. LEGITIMIDADE PASSIVA

O legitimado passivo na execução fiscal segue sistemática semelhante à do Código de Processo Civil, no artigo 790, acerca da legitimidade passiva para uma execução. Será réu da execução o devedor, seus sucessores, o garantidor ou o responsável, devendo o nome do legitimado passivo constar da certidão de dívida ativa – é o que se extrai do artigo 2º, § 5º, inciso I, e do artigo 4º, da Lei nº 6.830/80.

Assim sendo, é premissa fundamental, decorrente dos direitos fundamentais ao contraditório e ao devido processo legal, constantes do artigo 5º, inciso LIV, da Constituição da República, que **somente são legitimados originários à execução fiscal aqueles cujos nomes constem da certidão de dívida ativa**, título executivo que habilita a execução fiscal.

Dessa forma, em princípio não é possível que a execução seja iniciada em face de terceiros que não foram convocados ao processo administrativo fiscal. Assim, por exemplo, se este foi instaurado unicamente em face da sociedade, não é possível que a execução se inicie em face de sócios.

De igual maneira, não podem os nomes desses sócios constar da certidão, se não foram convocados ao processo administrativo fiscal. Caso contrário, há uma nulidade na certidão de dívida ativa, por ofensa ao contraditório e ao devido processo legal administrativo.

Nessa linha, importante recordar que, na esfera federal, o artigo 20-D da Lei nº 10.522/02 prevê a possibilidade de adoção do procedimento administrativo para apuração de responsabilidade de terceiros, visando possibilitar que estes participem do processo administrativo fiscal e já constem da certidão de dívida ativa. Isso, contudo, não exclui a possibilidade de que o terceiro rediscuta judicialmente se é causa de sua responsabilização tributária, em virtude da ausência de coisa julgada na esfera administrativa.

Analisando-se os já mencionados artigos 790 do Código de Processo Civil e 4º da Lei nº 6.830/80, vê-se que não só o devedor pode ser executado, mas também terceiros, que precisam ser analisados nos itens seguintes. Com efeito, não apenas o devedor possui responsabilidade patrimonial na execução, como, também, terceiros, que ainda que não sejam devedores, poderão sofrer constrição em seus bens se presentes os requisitos legais, em

24 Superior Tribunal de Justiça, AgInt nos EDcl no Ag 1319658/MG, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 21/02/2017, DJe 09/03/2017