

Data do recebimento: 1/06/2020

Data do aceite: 6/07/2020

MEDIDAS EXECUTIVAS ATÍPICAS: AVALIAÇÃO DA POSSIBILIDADE DE SUA UTILIZAÇÃO NO BOJO DAS EXECUÇÕES FISCAIS

ATYPICAL EXECUTIVE MEASURES: EVALUATION
OF THE POSSIBILITY OF THIS USE IN THE
CONTEXT OF TAX FORECLOSURES

Patrícia Aparecida Medeiros Dias¹

SUMÁRIO: Introdução; 1. Medidas executivas atípicas; 1.1 Conceito e histórico; 1.2 Constitucionalidade das medidas executivas atípicas e eventuais – pressupostos/limites para sua utilização; 2. (In)efetividade na cobrança de créditos públicos X sanção política; 2.1 Diagnóstico acerca da (in)efetividade da execução fiscal; 2.2 Meios alternativos de cobrança *versus* sanção política; 3. Análise do teor do julgado proferido pelo STJ no HC 453.870-PR; 3.1 Síntese do julgado; 3.2 Análise crítica da interpretação dada pelo STJ; 4. Conclusão; Referências.

1 - Advogada.

RESUMO: O presente artigo analisa a viabilidade da aplicação das medidas executivas atípicas no bojo das execuções fiscais. Inicialmente, examina-se o instituto consagrado no Código de Processo Civil de 2015, suas principais características e apresenta-se a situação atual da (in)efetividade da execução fiscal. Após, enuncia-se a tensa relação jurídica entre a Fazenda Pública e os particulares, partindo-se, na sequência, para uma análise crítica do teor do HC453.870/PR, julgado pelo Superior Tribunal de Justiça em 2019. Conclusivamente, avalia-se que, desde que usadas com parcimônia, as medidas executivas atípicas são plenamente aplicáveis às execuções fiscais, uma vez que encontram amparo no ordenamento jurídico.

PALAVRAS-CHAVE: Execução Fiscal. Medidas Executivas Atípicas. Efetividade. Sanção Política. Aplicabilidade.

ABSTRACT: The current article addresses the analysis of the feasibility of applying atypical executive measures in the context of tax foreclosures. Initially, the institute enshrined in the Civil Procedure Code of 2015 is examined, its main characteristics and presents the current situation of the (in)effectiveness of tax enforcement. Afterwards, it enunciates the tense legal relationship between the Public Treasury and private individuals and starts for a critical analysis of the content of HC453.870 / PR, judged by the Superior Court of Justice (STJ) in 2019. Conclusively, it evaluates that, since used sparingly, the atypical executive measures are fully applicable to tax foreclosures, since they find support in the legal system.

KEYWORDS: Tax Enforcement. Atypical Executive Measures. Effectiveness. Political Sanction. Applicability.



INTRODUÇÃO

O presente trabalho pretende analisar a viabilidade da aplicação das medidas executivas atípicas, consagradas no Código de Processo Civil de 2015, no bojo dos executivos fiscais.

Em um primeiro momento, far-se-á uma sucinta conceituação do instituto das medidas executivas atípicas, com um breve histórico de seu surgimento e desenvolvimento em nosso ordenamento, suas principais características e alguns dos contornos sugeridos pela doutrina especializada para a utilização de tal instrumento.

Em seguida, será apresentado um breve diagnóstico da (in)efetividade da execução fiscal, bem como as medidas alternativas que vêm sendo adotadas pela Fazenda Pública para tentar modificar tal realidade. Também serão abordados os principais argumentos que envolvem essa tensa relação jurídica entre Fazenda Pública e particulares: a busca pelo equilíbrio em dar efetividade real à recuperação de créditos públicos sem que as medidas inovadoras utilizadas para tanto resultem nas chamadas sanções políticas.

Após, analisar-se-á criticamente o teor do HC, julgado pelo STJ, que afirmou que as medidas executivas atípicas seriam inaplicáveis às execuções fiscais, em razão de a Fazenda Pública já dispor de instrumento eficaz (execução fiscal) para a realização de seus créditos e também por gozar de privilégios excessivos para tanto.

Por fim, será apresentada conclusão sobre a possibilidade ou não da utilização das medidas executivas nos executivos fiscais.

1. MEDIDAS EXECUTIVAS ATÍPICAS

1.1 Conceito e histórico

Atualmente, há uma tendência de ampliação dos poderes executivos do juiz, de forma a se criar um verdadeiro poder geral de efetivação, permitindo ao magistrado se valer dos meios executivos que considerar mais adequados ao caso concreto, sejam de coerção direta ou indireta (DIDIER, 2020). Trata-se do princípio da atipicidade dos meios executivos na efetivação das obrigações em geral. No Brasil, esse princípio está previsto em três enunciados normativos do CPC/2015: o art. 139, IV, o art. 297 e o §1º do art. 536.²

O referido princípio consiste na possibilidade de utilização de medidas executivas que não estão expressamente previstas em lei no procedimento destinado ao cumprimento de decisões judiciais que reconheçam a exigibilidade de obrigações de qualquer natureza (CÂMARA, 2018).

Conforme leciona a doutrina, a aplicação de meios de execução indireta ingressou no ordenamento jurídico brasileiro por meio do Código de Defesa do Consumidor, prevendo-se, no

2 - Art. 139: O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe: [...] IV - determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária;

Art. 297: O juiz poderá determinar as medidas que considerar adequadas para efetivação da tutela provisória;

Art. 536 [...] § 1º Para atender ao disposto no caput, o juiz poderá determinar, entre outras medidas, a imposição de multa, a busca e apreensão, a remoção de pessoas e coisas, o desfazimento de obras e o impedimento de atividade nociva, podendo, caso necessário, requisitar o auxílio de força policial.

art. 84, pela primeira vez, a possibilidade de determinação de providências capazes de assegurar a tutela jurisdicional específica e a tutela jurisdicional pelo resultado prático equivalente, sem indicação precisa dos meios executivos que poderiam ser empregados para a produção desses resultados (CÂMARA, 2018).

Posteriormente, tal previsão foi inserida no hoje revogado CPC de 1973. O art. 461 daquele diploma previa o emprego dessas medidas tão somente para as obrigações de fazer e não fazer, estendendo-as, posteriormente, às obrigações de entrega de coisa. O CPC de 2015 ampliou o alcance da cláusula, a fim de serem alcançadas as obrigações pecuniárias. Nesse sentido, Câmara (2018, p. 233) descreve:

Tradicionalmente, os meios coercitivos eram empregados no direito brasileiro para execução de quaisquer obrigações, menos as pecuniárias (com ressalva da prisão do devedor de alimentos). A partir da entrada em vigor do CPC de 2015, porém, passou a ser possível também o emprego da execução indireta quando se trate de qualquer obrigação de pagar dinheiro reconhecida em decisão judicial.

Portanto, o CPC de 2015 inovou apenas ao ampliar o escopo da cláusula geral de atipicidade de meios executivos para que abrangesse as obrigações pecuniárias.

1.2 Constitucionalidade das medidas executivas atípicas e eventuais pressupostos/limites para sua utilização

Ponto importante e alvo de discussão doutrinária é se as medidas executivas atípicas são compatíveis com os princípios basilares da CRFB/88, considerando-se a possibilidade de aplicação de meios executivos não expressamente previstos em lei a partir do alvedrio do juiz.

Câmara (2018) defende que a legitimidade constitucional de tal cláusula encontra amparo nos princípios constitucionais da tutela efetiva (art. 5º, XXXV) e da eficiência (art. 37), parâmetros reafirmados como normas fundamentais do processo civil – arts. 3º e 8º. Assim, ainda que não expressamente previstos na lei, os comandos exarados de decisões judiciais revelam-se adequados para assegurar a efetivação do preceito judicial. Por óbvio, não se espera que tais comandos estejam em dissonância com os valores constitucionais, que devem ser respeitados tanto pelos meios atípicos quanto pelos meios positivados em diplomas legais.

O autor afirma, ainda, que o art. 139, IV, do CPC/15 possui grande aplicabilidade quando o devedor se trata de pessoa jurídica, sujeito passivo da maior parte dos litígios em execuções civis no Brasil. O dispositivo legal em análise pode evitar que os executados dotados de grande capacidade patrimonial (a exemplo de instituições financeiras, concessionárias de telefonia, energia elétrica, entre outros) se beneficiem da morosidade da execução. Isso porque a demora do procedimento executivo para tais devedores acaba por se revelar um bom negócio, já que libera valores para investimentos com maior retorno que o ônus a ser suportado pelos encargos (juros e correção monetária) decorrentes do inadimplemento. (CÂMARA, 2018).

É majoritária a impressão de que a utilização dos meios executivos atípicos se traduz em efetividade da atividade executiva, uma vez que tais instrumentos permitem ao juiz a adaptação do processo às necessidades do direito material e dos próprios litigantes, maximizando os resultados da tutela jurisdicional. Entretanto, necessário se faz o estabelecimento de critérios e limites para a aplicação de tais cláusulas gerais. Nesse sentido, Câmara (2018, p. 232) leciona:

[...] os limites existem, e não podem ser ultrapassados, sob pena de violar-se o que de mais elementar existe no Estado Democrático de Direito: o respeito à dignidade humana e ao devido processo constitucional.

No mesmo sentido, Medina (2017, p. 293) defende o aspecto positivo do modelo da atipicidade dos meios executórios e enfatiza a necessidade de se estabelecer critérios para sua aplicação:

Aparentemente, este modelo (atipicidade) seria mais apropriado e eficiente que o outro (tipicidade), pois, ao se permitir ao juiz tomar as medidas executivas que julgasse mais apropriadas ao caso concreto, se estaria realizando efetivamente o direito de acesso à Justiça consagrado no art. 5º, inc. XXXV, da Constituição Federal. Por outro lado, a ausência de limites precisos à atividade realizada pelos juízes pode ocasionar o surgimento de critérios absolutamente díspares em relação à fixação da medida executiva cabível, bem como em relação à forma de aplicação desta medida.

Segundo Didier (2020, p.106):

Do concerto entre os comandos normativos extrai-se que a execução para efetivação das prestações de fazer, não fazer e dar coisa distinta de dinheiro é, como regra, atípica; a atipicidade na execução por quantia é, no entanto, subsidiária.

Ainda que se dê de maneira subsidiária, o autor sistematiza critérios dogmáticos para a aplicação dos dispositivos que dispõem sobre essa atipicidade dos meios executivos. De modo geral, a escolha da medida executiva correta deve “[...] pautar-se nos postulados da proporcionalidade, da razoabilidade (art. 8º, CPC) e da proibição de excesso, bem como nos princípios da eficiência e da menor onerosidade da execução” (DIDIER, 2020, p.111). Nesse sentido, estabelece os seguintes padrões:

viii) a medida executiva escolhida pelo juiz deve ser adequada a que se atinja o resultado buscado (critério da adequação);

ix) a medida executiva escolhida pelo juiz deve causar a menor restrição possível ao executado (critério da necessidade);

x) a escolha da medida executiva deve buscar a solução que mais bem atenda aos interesses em conflito, ponderando-se as vantagens e as desvantagens que ela produz (critério da proporcionalidade) (DIDIER, 2020, p. 116)

Considerando ainda o dever de fundamentação das decisões judiciais, nos termos do art. 93, IX, da CRFB/88 e dos arts. 11 e 489, II, do CPC, bem como a necessidade de observância do contraditório (arts. 7º e 9º do CPC), o autor sistematiza mais dois critérios norteadores do controle das medidas executivas atípicas, a saber: “xi) a escolha da medida executiva atípica deve ser devidamente fundamentada; xii) na escolha da medida executiva atípica deve-se observar o contraditório, ainda que diferido”. (DIDIER, 2020, p. 117).

Outro elemento relevante da análise de Didier (2020) é o entendimento de que o juiz não está adstrito ao pedido da parte na aplicação da medida executiva atípica, podendo inclusive agir de ofício, em nome do direito fundamental à tutela executiva. Tal critério não deve ser confundido com a não adstrição do juiz ao pedido imediato da parte, ou seja, a própria prestação perseguida (fazer, não fazer, entregar coisa), visto serem coisas distintas (DIDIER, 2020).

O art. 537, §1º, do CPC permite ao juiz a alteração da medida executiva imposta quando ela se tornar ineficaz para a efetivação da decisão judicial ou quando se mostrar excessiva. Assim, tal artigo é pressuposto para o estabelecimento de mais uma diretriz interpretativa: “xiv) é possível a alteração da medida executiva que se mostrou ineficaz ou que já não é mais necessária, a requerimento da parte ou de ofício.” (DIDIER, 2020, p. 122). Ressalte-se que não é permitido ao juiz, sob o argumento do poder geral de efetivação, determinar de ofício a aplicação de medida executiva para a qual a lei exige a provocação da parte, nem tampouco empreender medida regulada pela lei de outro modo. Nesse sentido:

xiv) não pode o órgão julgador, *ex officio*, determinar, como medida atípica, providência para a qual a lei, tipicamente, exige provocação da parte;

xv) não pode o órgão julgador determinar, como medida atípica, medida executiva típica regulada pela lei de outro modo. (DIDIER, 2020, p. 123)

Didier (2020) ressalta que, na execução de obrigações pecuniárias, a multa tem caráter punitivo, podendo se configurar *bis in idem* punitivo caso aplicada também como forma de compelir o devedor ao pagamento da quantia. Assim, defende que a imposição de multa como medida atípica, em execução pecuniária, deve se restringir a obrigar o executado ao cumprimento de deveres processuais – e não ao pagamento da quantia.

Por fim, importante ressaltar ainda que, desde a ratificação e promulgação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, não é mais possível a utilização da prisão civil como medida de execução por quantia, excetuada a modalidade da execução de alimentos, sendo este mais um dos critérios norteadores da aplicação das medidas executivas atípicas.

Ainda nesse sentido, Alves (2019, p.1) colaciona que o STJ entende ser aplicável a adoção de meios executivos atípicos nas “Execuções Comuns”, desde que cumpridos os seguintes requisitos:

- indícios que o devedor possui patrimônio expropriável,
- seja adotado de modo subsidiário,
- preservado o contraditório e a proporcionalidade e
- fundamentação adequada às especificidades do caso concreto.

Percebe-se, pois, que as medidas executivas atípicas são alvo de intenso debate doutrinário e jurisprudencial quando se trata de cobrança de créditos civis. Esse debate se acirra ainda mais quando analisada a aplicação dessas medidas na cobrança de créditos públicos, no bojo das execuções fiscais. Isso porque antes mesmo de as medidas executivas atípicas serem previstas no CPC/15, sempre se discutiu sobre a (im)possibilidade da cobrança de tributos por meios indiretos, o que, para determinada corrente doutrinária, se configuraria sanção política. Na concepção dessa corrente, o único instrumento lícito para cobrança de créditos públicos seria a Execução Fiscal, inadmitidos quaisquer métodos alternativos.

Em que pese a discussão trazida no presente trabalho se restringir à possibilidade ou não da utilização das medidas executivas atípicas no bojo das execuções fiscais, fato é que os fundamentos de defesa ou refutação de tal possibilidade se confundem com aqueles que sempre embasaram o antagonismo: sanção política X efetividade da cobrança de créditos tributários.

Dada sua importância, essa discussão será abordada com maior profundidade a seguir.

2. (IN)EFETIVIDADE NA COBRANÇA DE CRÉDITOS PÚBLICOS X “SANÇÃO POLÍTICA”

2.1 Diagnóstico acerca da (in)efetividade da execução fiscal

Ao se analisar o meio tradicional de cobrança da dívida ativa (execução fiscal), observa-se que ele não tem sido eficiente para a recuperação dos créditos públicos dos entes da Federação. Diversos documentos e estudos apontam nesse sentido há pelo menos uma década (MARTINS, 2010).

De acordo com a Exposição de Motivos Interministerial nº 186/2008 – Ministério da Fazenda/Advocacia-Geral da União, encaminhada ao Congresso Nacional, em 2009, como projeto de lei para substituir a Lei nº 6.830/80 na regulação da cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública:

6. Estima-se, no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, que, em média, a fase administrativa dura 4 anos, enquanto a fase judicial leva 12 anos para ser concluída, o que explica em boa medida a baixa satisfação e eficácia da execução forçada (menos de 1% do estoque da dívida ativa da União ingressam nos cofres públicos a cada ano por essa via). O percentual de ingresso somente cresce com as medidas excepcionais de parcelamento adotadas (REFIS, PAES e PAEX) e com a incorporação dos depósitos judiciais, mas não ultrapassa a 2,5% do estoque.

7. De fato, o estoque da dívida ativa da União, incluída a da Previdência Social, já ultrapassa a cifra de R\$ 600 bilhões de reais e, uma vez incorporado o que ainda está em litígio administrativo, chega-se à impressionante cifra de R\$ 900 bilhões de reais. (BRASIL, 2008).

O Sumário Executivo do Relatório Justiça em Números 2010, divulgado pelo Conselho Nacional de Justiça em 2011, também traz dados reveladores da ineficácia da execução fiscal como meio de recuperação de créditos públicos:

[...] 2.2.4 Processos Execução fiscal

Dos 83,4 milhões de processos em tramitação na Justiça Brasileira em 2010, 27 milhões referiam-se a processos de execução fiscal, constituindo aproximadamente 32% do total.

É importante mencionar que, dos 46,3 milhões de processos pendentes na 1ª instância da Justiça estadual, aproximadamente 20,9 milhões (o equivalente a 45%) eram execuções fiscais.

Analisando-se os processos que tramitavam na fase de execução dos três ramos de Justiça, o montante de processos de execução fiscal se torna bem mais expressivo, já que representam 76% do total. Ressalte-se que na Justiça Federal, também em fase de execução, o percentual de processos de execução fiscal alcançou 79% dos processos em andamento no exercício de 2010 [...]

3. Números da Justiça Brasileira – Principais resultados agregados e análises comparativas 2009-2010 [...]

A partir dos dados relativos às execuções fiscais, observa-se que o combate à morosidade judicial no Brasil deve envolver necessariamente o debate específico sobre a temática dos procedimentos de execução fiscal, já que o enfrentamento dessa questão tem potencial de solucionar um dos principais gargalos da justiça brasileira. (BRASIL, 2011).

O Sumário Executivo do Relatório Justiça em Números 2012, divulgado pelo Conselho Nacional de Justiça em 2013, também apontou a Execução Fiscal como um dos principais gargalos do Poder Judiciário nacional:

5.1 Impacto da Execução Fiscal

A execução fiscal representa 32% de toda a tramitação do Poder Judiciário; 40% do estoque de processos pendentes, mas apenas 13% dos casos novos. Em outras palavras, a principal dificuldade da execução fiscal consiste na liquidação do estoque que cresce ano após ano. Mesmo com esforços empreendidos para aumentar o número de processos baixados (26% de aumento em 2011 e 7,5% em 2012), o estoque permanece subindo, haja vista que os processos baixados representam, na execução fiscal, apenas 85,1% dos casos novos. A taxa de congestionamento na execução fiscal é de 89%, ou seja, de cada 100 processos em tramitação, apenas 11 são baixados no decorrer do ano. Em relação às sentenças, o cenário não é diferente, pois apenas 8% dos processos em tramitação foram sentenciados em 2012. Apenas como exercício, caso os processos de execução fiscal não estivessem no Poder Judiciário, a taxa de congestionamento mensurada em 69,9% no ano de 2012 cairia 9 pontos percentuais e atingiria o patamar de 60,9%. O indicador de processos baixados por caso novo também sofreria significativa melhora e ultrapassaria os 100%, que é o patamar mínimo desejável para evitar acúmulo de processos. A tramitação processual do ano de 2012, que foi de 92,2 milhões, seria reduzida para 63 milhões de processos (tabela 11). Nesse mesmo exercício, na Justiça Estadual, a taxa de congestionamento cairia de 73,3% para 64,5% (redução de 8,8 pontos percentuais) e, na Justiça Federal, a queda seria ainda mais acentuada, de 11,4 pontos percentuais (passaria de 65,3% para 53,9%). A tramitação seria reduzida em 35,4% na Justiça Estadual e em 31,8% na Justiça Federal. [...] 7. Considerações Finais A análise da série histórica traz à tona, novamente, o peso exercido pelos processos de execução fiscal, que representam 40% do estoque de processos pendentes e apenas 13% dos casos novos. A principal dificuldade consiste na redução do estoque dos processos de execução fiscal, visto que, mesmo com esforços empreendidos em 2011 e 2012 para aumentar o número de processos baixados, o quantitativo de processos em tramitação permanece subindo. A taxa de congestionamento na execução fiscal é de 89%, ou seja, de cada 100 processos em tramitação, 11 são baixados no decorrer do ano. Além disso, 8% dos processos de execução fiscal em tramitação foram sentenciados em 2012 (BRASIL, 2013).

O que tais documentos demonstram é que o processo de execução fiscal se mostra um instrumento ineficiente e moroso na satisfação dos créditos públicos.

Estudos revelam que também se trata de um procedimento dispendioso ao Estado. Nesse sentido, vale mencionar a pesquisa desenvolvida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), divulgada em março de 2011, por meio do Comunicado nº 83. Além de reafirmar a ineficiência do executivo fiscal, a pesquisa revelou o quanto tal ação onera o erário, além de apresentar outros dados relevantes:

[...] Defesa: Poucos são os devedores que procuram apresentar defesa no executivo fiscal. Em apenas 4,4% dos processos de execução fiscal ocorre algum tipo de objeção de pré-executividade, e somente 6,4% dos devedores opõem embargos à execução. Penhora e leilão: Em 15% dos casos há penhora de bens, e somente um terço dessas penhoras resulta da apresentação voluntária de bens pelo devedor. Apenas 2,6% das ações de execução fiscal resultam em algum leilão judicial, com ou sem êxito. Do total de processos, o pregão gera recursos suficientes para satisfazer o débito em apenas

0,2% dos casos. 5. [...] Tempo médio de tramitação: O tempo médio de tramitação do processo de execução fiscal na Justiça Federal é de 8 anos, 2 meses e 9 dias. 6. [...] o custo médio total provável do Processo de Execução Fiscal Médio (PEFM) é de R\$ 4.685,39. Quando excluídos os custos com o processamento de embargos e recursos, esse valor é de R\$ 4.368,00 (BRASIL, 2011).

2.2 Meios alternativos de cobrança versus sanção política

Não é de se surpreender que, ante tal realidade, os entes públicos tenham buscado soluções alternativas para a recuperação de créditos, em razão da notória ineficiência das execuções fiscais. O problema dessa busca foi a adoção de práticas que poderiam ser associadas às chamadas sanções políticas.

De acordo com Barroso e Barcellos (2007, p. 235), as sanções políticas tributárias consistem “[...] na imposição de medidas coercitivas pela própria Administração no intuito de compelir o contribuinte a efetuar o pagamento de obrigações fiscais”. Ou seja, cunhou-se referida expressão para designar as medidas restritivas ou proibitivas impostas aos contribuintes como meio indireto de cobrança de tributos. De acordo com Castro (2016, p.118), “[...] fala-se que tais práticas possuem natureza política justamente por violarem dispositivos de lei ou mesmo valores consagrados no texto da Constituição”.

Vários foram os instrumentos alternativos à execução fiscal para a recuperação de créditos públicos, tentados pelos diversos fiscos, que ensejaram essa discussão: a) interdição de estabelecimentos; b) retenção de mercadorias³; c) inscrição no cadastro de inadimplentes; d) aplicação de regime especial de fiscalização; e) protesto de certidão de dívida ativa⁴; f) requerimento de falência por dívidas tributárias; g) cancelamento do registro nos conselhos de fiscalização profissional⁵; entre outras.

Ao criticar as sanções políticas em matéria tributária, Theodoro Júnior (2007) afirma que a Fazenda Pública já goza de privilégios exagerados e injustificáveis, cumulados ainda com

3 - Súmula 323 do STF: É inadmissível a apreensão de mercadorias como meio coercitivo para pagamento de tributos.

4 - Originariamente, a jurisprudência do STJ afirmava que não havia interesse jurídico em se realizar o protesto de CDA, pois esta já era um título executivo, o que autorizaria o ajuizamento desde logo da execução fiscal (STJ, AgRg no Ag 1316190/PR, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, 1ª Turma, j.17.05.2011, DJe 25.05.2011). Após o advento da Lei nº 12.767/2012, que incluiu o parágrafo único ao art.1º da Lei 9.492/1997 para autorizar de forma expressa a possibilidade de protesto das certidões de dívida ativa, o STJ passou a entender que é possível o protesto de CDA (STJ, 2ª Turma, REsp 1126515/PR, Min. Herman Benjamin, julgado em 03.12.2013). Há passagens relevantes do julgado: “[...] não é dado ao Poder Judiciário substituir-se à Administração para eleger, sob o enfoque da necessidade (utilidade ou conveniência), as políticas públicas para recuperação, no âmbito extrajudicial, da dívida ativa da Fazenda Pública. [...] Quanto aos argumentos de que o ordenamento jurídico (Lei 6.830/1980) já instituiu mecanismo para a recuperação do crédito fiscal e de que o sujeito passivo não participou da constituição do crédito, estes são falaciosos. A Lei das Execuções Fiscais disciplina exclusivamente a cobrança judicial da dívida ativa e não autoriza, por si, a conclusão de que veda, em caráter permanente, a instituição ou utilização de mecanismos de cobrança extrajudicial.”

Posteriormente, também o STF, no bojo da ADI 5135/DF, afirmou a constitucionalidade do protesto de CDAs. Também são relevantes os argumentos utilizados: “O protesto das Certidões de Dívida Ativa (CDA) constitui mecanismo constitucional e legítimo, por não restringir de forma desproporcional quaisquer direitos fundamentais garantidos aos contribuintes e, assim, não constituir sanção política. [...] é possível concluir não bastar que uma medida coercitiva do recolhimento do crédito tributário restrinja direitos dos contribuintes devedores para que ela seja considerada uma sanção política. [...] embora a Lei 6.830/1980 eleja o executivo fiscal como instrumento típico para a cobrança da Dívida Ativa em sede judicial, ela não exclui a possibilidade de instituição e manejo de mecanismos extrajudiciais de cobrança. [...] não há, assim, qualquer incompatibilidade entre ambos os instrumentos. Eles são até mesmo complementares.[(.)]”

5 - Em 27.04.2020, o Tribunal Pleno do STF, em sessão virtual, fixou a seguinte tese a respeito do tema: “É inconstitucional a suspensão realizada por conselho de fiscalização profissional do exercício laboral de seus inscritos por inadimplência de anuidades, pois a medida consiste em sanção política em matéria tributária.” Plenário, Sessão Virtual de 17.4.2020 a 24.4.2020.

favores extremos. O STF também já mencionou, no bojo do Agravo Regimental no RE nº 415015, que o crédito tributário já é dotado de “prerrogativas extraordinárias” (BRASIL, 2009).

No mesmo sentido, Alves (2019, p.1) sistematiza:

Existem diversas outras garantias previstas pelo ordenamento jurídico em favor do crédito tributário, como por exemplo: *o crédito tributário é considerado privilegiado, podendo, se for o caso, atingir até mesmo bens gravados como impenhoráveis, por serem considerados bem de família (art. 3º, IV da Lei nº 8.009/920); *o crédito tributário tem preferência para satisfação em procedimento falimentar (art. 83, III da Lei de Falências); *os bens do devedor podem ser declarados indisponíveis para assegurar o adimplemento da dívida (art. 185-A do CTN).

Castro (2016, p. 118) colaciona os fundamentos utilizados pela doutrina para a proibição das denominadas sanções políticas, a saber:

a) não seriam admitidos meios de coerção indireta para a cobrança de tributos, uma vez que o crédito tributário já seria dotado de numerosos privilégios e garantias; b) já existiria procedimento legal específico para cobrança da dívida ativa do Estado, qual seja, aquele positivado na supracitada Lei de Execução Fiscal; c) as sanções políticas violariam princípios constitucionais fundamentais como os do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal; d) referidos métodos inviabilizariam o exercício da atividade econômica e profissional.

Ocorre que, em um Estado Democrático de Direito, os meios alternativos de cobrança dos tributos podem se traduzir em justiça fiscal, alinhando-se, dessa maneira, aos princípios fundamentais elencados na CRFB/88, cuja efetividade exige a observância de todos.

Nesse sentido, o ordenamento jurídico deve estabelecer não apenas meios que protejam os sujeitos passivos dos abusos estatais, mas também mecanismos que permitam ao Estado se defender dos abusos cometidos pelos particulares, notadamente os contribuintes e responsáveis tributários. O desequilíbrio nesse sistema gera prejuízo para toda a coletividade, na medida em que um sistema tributário efetivo está diretamente relacionado à concretização dos objetivos constitucionais, como a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais.

Castro (2016) se opõe ao argumento doutrinário e jurisprudencial de que a existência de um vasto rol de garantias e privilégios⁶ do crédito tributário já seria suficiente para a efetiva cobrança do crédito. O autor alega que o rol estabelecido no Capítulo VI do Título III do CTN é aberto, não exaustivo, admitindo-se, dessa forma, que outras normas de natureza primária instituem outros privilégios e garantias.

O autor argumenta ainda que a inefetividade da cobrança dos tributos acarreta prejuízos para a coletividade:

6 - Cunha (2018, p.29) faz uma distinção entre garantias/prerrogativas outorgadas à Fazenda Pública e os chamados privilégios. O autor trata de prerrogativas constantes do universo do Direito Processual, de modo que a reflexão se mostra oportuna: “*exatamente por atuar no processo em virtude da existência de interesse público, consulta o próprio interesse público viabilizar o exercício dessa sua atividade no processo da melhor e mais ampla maneira possível [...] Para que a Fazenda Pública possa, contudo, atuar da melhor e mais ampla maneira possível, é preciso que se lhe confirmem condições necessárias e suficientes para tanto. Dentre as condições oferecidas, avultam as prerrogativas processuais, identificadas, por alguns, como privilégios. Não se trata, a bem da verdade, de privilégios. Estes – os privilégios – consistem em vantagens sem fundamento, criando-se uma discriminação, com situações de desvantagens. As “vantagens” processuais conferidas à Fazenda Pública revestem o matiz de prerrogativas, pois contêm fundamento razoável, atendendo, efetivamente, ao princípio da igualdade, no sentido aristotélico de tratar os iguais de forma igual e os desiguais de forma desigual*”.

A vedação indiscriminada da instituição de novos mecanismos de cobrança de tributos aliada aos baixos índices de arrecadação mostra que aqueles que não possuem acervo patrimonial estão livres para não recolher tributos, gerando grandes prejuízos para a coletividade (CASTRO, 2016, p. 122).

Outro ponto alegado pela doutrina como privilégio do poder público é que a dívida tributária é inscrita sem a participação do sujeito passivo da exação – seria, pois, uma obrigação constituída unilateralmente. Castro (2016) mais uma vez desconstrói esse argumento, ao apontar a existência do consentimento do contribuinte/responsável em relação ao pagamento do tributo em três momentos, quais sejam: o da elaboração da lei instituidora do tributo (por meio de representantes eleitos); o da decisão de praticar o fato tributário; e o da participação efetiva no processo de constituição do crédito (já que a extração da Certidão de Dívida Ativa – CDA pressupõe a participação do devedor na apuração do débito).

Quanto ao fato de o poder público já possuir procedimento de cobrança instituído na Lei de Execução Fiscal, Castro (2016) salienta que o simples fato de existir no ordenamento jurídico uma lei regulamentando o tema não impede a promulgação de outras leis referentes à mesma matéria, sendo irrazoável que a doutrina e a jurisprudência continuem a desqualificar outras medidas executivas. A execução fiscal deve ser encarada como mais uma entre as várias possibilidades para se garantir o crédito tributário, sem nenhuma primazia sobre as demais (CASTRO, 2016). A Lei de Execução Fiscal não possui o status de supralegalidade, de modo a não permitir a coexistência com outras normas sobre a matéria.

Ainda, a fim de ressaltar que o procedimento de cobrança não é satisfeito exclusivamente por meio da execução fiscal, o autor exemplifica que o Judiciário não é a única via para a solução de controvérsias, sendo cada vez mais presentes os meios alternativos de solução de conflitos, com procedimentos mais simples e céleres. Ou seja, a Fazenda Pública pode se valer de todos os meios previstos no ordenamento jurídico (desde que não violadores das limitações constitucionais ao poder de tributar) para satisfazer a obrigação tributária, sendo que a existência da Lei de Execução Fiscal não deve servir de empecilho para a instituição de meios mais eficazes de arrecadação (CASTRO, 2016).

Nessa esteira, o argumento de que os métodos atípicos inviabilizariam o exercício da atividade econômica e profissional também não deve prosperar, visto que o espírito da Ordem Econômica elencada na CRFB/88 não se coaduna com tal justificativa. O equilíbrio do sistema tributário deve se voltar à concretização dos objetivos fundamentais da República, como a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais:

O agente econômico que não paga seus tributos na forma prevista em lei não contribui para a repartição das riquezas por ele produzidas, conseqüentemente, não trabalha em prol da dignidade da pessoa humana, da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, da erradicação da pobreza e da redução das desigualdades sociais e regionais, muito embora gere alguns empregos. Ao contrário, gera concentração de renda e amplia ainda mais o fosso existente entre os mais pobres e os mais ricos. (CASTRO, 2016, p. 136-141).

Percebe-se, pois, que o debate sobre a possibilidade de a Fazenda Pública se valer de outros instrumentos diversos da execução fiscal para a cobrança de seus créditos é antiga.

Tal discussão ganhou novas matizes com a edição do CPC/2015, que trouxe as medidas executivas atípicas também para as execuções por quantia certa. A possibilidade de utilização de tais medidas também nos executivos fiscais despertou um debate acalorado, vindo a aportar no

Superior Tribunal de Justiça, que se pronunciou pela primeira vez sobre o tema em 2019. O foco do próximo tópico é justamente esse pronunciamento do STJ.

3. ANÁLISE DO TEOR DO JULGADO PROFERIDO PELO STJ NO HC 453.870-PR

3.1 Síntese do julgado

Em 2019, no bojo do HC453.870-PR, a 1ª Turma do Superior Tribunal de Justiça analisou a possibilidade de aplicação, no Executivo Fiscal, de medidas executivas atípicas (suspensão de passaporte e da licença para dirigir) como meio de coerção para induzir o executado a efetuar o pagamento da dívida fiscal. Argumentou-se no julgado que a referência analítica baseava-se nos direitos e garantias fundamentais do cidadão, especialmente o direito de ir e vir.

Segundo consta no voto do Relator, Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, pela expressa dicção do art. 139, IV, do CPC, incumbe ao juiz determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária. Para o relator, no afã de cumprir essa diretriz normativa, muitos magistrados optam, no processo de execução, por limitar o uso de passaportes, suspender a carteira nacional de habilitação e inscrever o nome do devedor no cadastro de inadimplentes. Assim, tais medidas seriam utilizadas tanto para garantir a satisfação do crédito do exequente quanto para salvaguardar o prestígio do Judiciário, já que decisão não cumprida constitui-se em ato atentatório à dignidade da justiça.

No voto condutor, constou que essas medidas nas execuções cíveis objetivam sinalizar ao mercado e às agências internacionais de avaliação de risco que, no Brasil, “[...] prestigiam-se os usos e costumes de mercado, com suas normas regulatórias próprias, como força centrífuga à autoridade estatal” (BRASIL, 2019). Ocorre que, para o Ministro relator, “[...] essa almejada efetividade da pretensão executiva não está alheia ao controle de legalidade” e “[...] o acautelamento de passaporte é medida que limita a liberdade de locomoção, que pode, no caso concreto, significar constrangimento ilegal e arbitrário [...]” (BRASIL, 2019).

No julgado, analisou-se também o arcabouço que permeia o executivo fiscal, que visa saldar créditos titularizados pela coletividade. Contudo, no entender do Ministro Relator, o poder público não necessitaria das medidas executivas atípicas para a cobrança de seus créditos, já que, para tanto, a Fazenda Pública já dispunha de instrumento suficiente - a Execução Fiscal:

Para tanto, o Poder Público se reveste da Execução Fiscal, de modo que já se tornou lugar comum afirmar que o Estado é superprivilegiado em sua condição de credor. Dispõe de varas comumente especializadas para condução de seus feitos, um corpo de Procuradores altamente devotado a essas causas, e possui lei própria regedora do procedimento (Lei 6.830/1980), com privilégios processuais irredarguíveis. Para se ter uma ideia do que o Poder Público já possui privilégios ex ante, a execução só é embargável mediante a plena garantia do juízo (art. 16, § 1o. da LEF), o que não encontra correspondente na execução que se pode dizer comum. Como se percebe, o crédito fiscal é altamente blindado dos riscos de inadimplemento, por sua própria conformação jusprocedimental. (BRASIL, 2019).

E prossegue listando outras garantias do crédito tributário, sem paralelo nas execuções comuns:

Não se esqueça, ademais, que, muito embora cuide o presente caso de direito regressivo exercido pela Municipalidade em Execução Fiscal (caráter não tributário da dívida), sempre é útil registrar que o crédito tributário é privilegiado (art. 184 do Código Tributário Nacional), podendo, se o caso, atingir até mesmo bens gravados como impenhoráveis, por serem considerados bem de família (art. 3º, IV da Lei 8.009/1990). Além disso, o crédito tributário tem altíssima preferência para satisfação em procedimento falimentar (art. 83, III da Lei de Falências e Recuperações Judiciais - 11.101/2005). Bens do devedor podem ser declarados indisponíveis para assegurar o adimplemento da dívida (art. 185-A do Código Tributário Nacional). São providências que não encontram paralelo nas execuções comuns. (BRASIL, 2019).

Dessa forma, concluiu-se que medidas atípicas afitivas pessoais, tais como a suspensão de passaporte e da licença para dirigir, não se coadunam com o Executivo Fiscal, sendo que sua aplicação resultaria em excessos e poderia ser desproporcional.

No caso em tela, na opinião do relator, as medidas executivas atípicas se revelaram excessivas, na medida em que submeteram o réu a notória restrição do direito constitucional de ir e vir, em uma execução que já se encontrava razoavelmente assegurada – o caderno processual já apontava haver penhora de 30% dos valores dos vencimentos auferidos pelo réu. O relator cita ainda o Pacto São José da Costa Rica para afirmar que a existência de diversos meios de deslocamento não retira o fato de que deve ser amplamente assegurado ao cidadão o direito de circulação da forma que melhor lhe aprouver.

O parecer do Ministério Público também foi para excluir as medidas atípicas constantes do aresto do TJ do Paraná (suspensão da CNH e apreensão do passaporte), sob o argumento de que

A sua efetivação tornou-se contrária à ordem jurídica, porquanto adentrou demasiadamente na esfera pessoal, e não patrimonial, do executado/impetrante, configurando, certamente, ato punitivo, não construtivo, atentando, portanto, contra a sua liberdade de ir e vir (BRASIL, 2019).

Acompanharam o relator os Exmo. Ministros Benedito Gonçalves e Regina Helena Costa. O Exmo. Ministro Gurgel de Faria não conheceu do HC no tocante à apreensão da CNH, por não ter constatado risco ou ameaça ao direito de locomoção. Entretanto, conheceu e analisou o mérito no tocante à retenção do passaporte. Assim, apresentou voto-vista embasado no art. 139, IV, do CPC, que dispõe sobre a faculdade de o juiz adotar medidas executivas atípicas destinadas à concretização da determinação judicial, especialmente quando verificado o comportamento do executado descompromissado com a boa-fé e a lealdade processuais.

Ocorre que, na análise do caso concreto, o Ministro, embora tenha verificado postura recalcitrante do paciente em adimplir a dívida decorrente do acórdão do TC-PR, constatou que a apreensão do passaporte do réu afigurava-se medida exagerada, tendo em vista que já se ordenara a penhora de 30% dos vencimentos do réu, bem como o bloqueio dos rendimentos de sócio majoritário da Rádio Cultura de Foz do Iguaçu Ltda., EPP.

Tal tema constou do Informativo 654 do STJ, publicado em 13 de setembro de 2019, *in verbis*:

A execução Fiscal é destinada a saldar créditos que são titularizados pela coletividade, mas que contam com a representação da autoridade do Estado, a quem incumbe a promoção das ações conducentes à obtenção do crédito. Para tanto, o Poder Público se reveste da execução fiscal, de modo que já se tornou lugar comum afirmar que o Estado é superprivilegiado em sua condição de credor. Dispõe de varas comumente especializadas para condução de seus feitos, um corpo de procuradores altamente devotado a essas causas, e possui lei própria regedora do procedimento (Lei n. 6.830/1980), com privilégios processuais irredarguíveis. Para se ter uma ideia do que o Poder Público já possui privilégios *ex ante*, a execução só é embargável mediante a plena garantia do juízo (art. 16, § 1º, da LEF), o que não encontra correspondente na execução que se pode dizer comum. Como se percebe, o crédito fiscal é altamente blindado dos riscos de inadimplemento, por sua própria conformação jusprocedimental. Nesse raciocínio, é de imediata conclusão que medidas atípicas afilativas pessoais, tais como a suspensão de passaporte e da licença para dirigir, não se firmam no executivo fiscal. A aplicação delas, nesse contexto, resulta em excessos (BRASIL, 2019).

3.2 Análise crítica da interpretação dada pelo STJ

É importante tecer algumas críticas ao julgado. Contudo, de início, cumpre esclarecer que não se analisará o caso concreto aportado no STJ, pois qualquer medida típica ou atípica de execução pode, eventualmente, se mostrar abusiva no caso concreto. O ponto de análise que almeja o presente trabalho é questionar o posicionamento hipotético apriorístico firmado pelo STJ de que, estando-se diante de um executivo fiscal, sempre se mostrará abusiva a utilização das medidas executivas atípicas. É com tal premissa que não se coaduna e, sob tal perspectiva, que se passa a analisar o julgado.

Primeiramente, é possível afirmar que a interpretação dada pelo STJ se caracterizou por ser *contra legem*. Para sustentar tal afirmação, necessária se faz uma digressão analítica.

Não custa lembrar que a execução fiscal é uma espécie de execução por quantia certa fundada em título executivo extrajudicial. É por isso, inclusive, que o art. 784, IX, do CPC/2015 qualifica a certidão de dívida ativa (CDA) como um título executivo extrajudicial.⁷

Contudo, o estatuto legislativo que rege as execuções fiscais é uma lei específica, a Lei nº 6.830/80, denominada de Lei de Execução Fiscal (LEF). Segundo o art. 1º do referido estatuto: “A execução judicial para cobrança da Dívida Ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e respectivas autarquias será regida por esta Lei e, subsidiariamente, pelo Código de Processo Civil.” (BRASIL, 1980).

Ou seja, as execuções fiscais são regidas por uma lei específica (Lei nº 6.830/80) e, subsidiariamente, pelo CPC/2015. Assim, as regras processuais gerais do CPC poderão ser utilizadas no rito da LEF, desde que compatíveis com as normas reguladoras do procedimento especial. (GODOI, 2017).

Enfim, resta claro que as disposições do CPC sempre serão aplicáveis às execuções fiscais, salvo quando a Lei de Execução Fiscal (LEF) for mais minudente ou dispuser de forma contrária. Não é segredo que a LEF é silente sobre a possibilidade de aplicação de medidas indutivas,

7 - Art. 784. São títulos executivos extrajudiciais: [...] IX - a certidão de dívida ativa da Fazenda Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, correspondente aos créditos inscritos na forma da lei.

coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias, de modo que as execuções fiscais devem se socorrer para tanto das disposições do CPC.

Rememore-se que o princípio da atipicidade dos meios executivos está contido em três enunciados normativos do CPC/2015: o art. 139, IV; o art. 297 e o §1º do art. 536. E, a despeito de o art. 536, §1º, que enuncia o princípio da atipicidade dos meios executivos, se localizar topograficamente no Livro I da parte especial do CPC/2015, o art. 771, primeiro a tratar do processo de execução, assim dispõe:

Art. 771. Este Livro regula o procedimento da execução fundada em título extrajudicial, e suas disposições aplicam-se, também, no que couber, aos procedimentos especiais de execução, aos atos executivos realizados no procedimento de cumprimento de sentença, bem como aos efeitos de atos ou fatos processuais a que a lei atribuir força executiva. Parágrafo único. Aplicam-se subsidiariamente à execução as disposições do Livro I da Parte Especial. (BRASIL, 2015).

O art. 318, parágrafo único, do CPC também prevê a possibilidade de aplicação das regras do procedimento comum aos processos de execução. Neves (2020, p.1296) se manifesta a respeito: “No mesmo sentido da previsão do art.318, parágrafo único, do CPC, o parágrafo único do art. 771 prevê a aplicação subsidiária ao processo de execução das regras do processo de conhecimento.”

Ou seja, o CPC/2015 consagra, em diversos dispositivos, a aplicação do princípio da atipicidade dos meios executivos também às execuções de título extrajudicial, do qual a execução fiscal é uma espécie.

Quando da edição do CPC/2015, a doutrina pátria se reuniu com o intuito de editar enunciados interpretativos que pudessem nortear a aplicação do novo estatuto processual. Alguns desses enunciados evidenciaram ainda mais a possibilidade de aplicação das cláusulas gerais de efetivação também às execuções de título extrajudicial:

Enunciado 48 da ENFAM: O art. 139, IV, do CPC/2015 traduz um poder geral de efetivação, permitindo a aplicação de medidas atípicas para garantir o cumprimento de qualquer ordem judicial, inclusive no âmbito do cumprimento de sentença e no processo de execução baseado em títulos extrajudiciais. (BRASIL, 2015).

Enunciado 12 do FPPC: A aplicação das medidas atípicas sub-rogatórias e coercitivas é cabível em qualquer obrigação no cumprimento de sentença ou execução de título executivo extrajudicial. Essas medidas, contudo, serão aplicadas de forma subsidiária às medidas tipificadas, com observação do contraditório, ainda que diferido, e por meio de decisão à luz do art. 489, § 1º, I e II. (PEIXOTO, 2018, p. 156).

Afigura-se óbvio, pois, que a decisão do STJ ignora a permissão legal e o entendimento majoritário da doutrina pela possibilidade de aplicação da cláusula geral da atipicidade executiva às execuções de título extrajudiciais, entre as quais figura também a execução fiscal.

Superada a questão acerca da possibilidade legal ignorada pela interpretação dada pelo STJ, faz-se necessário discorrer também sobre os fundamentos de um suposto superfavorecimento pelo sistema processual ao instrumento de cobrança da Fazenda Pública.

Invocou-se na decisão uma suposta alta blindagem aos riscos de inadimplemento do crédito fiscal, em razão de superprivilégios que o fisco detém na condição de credor no executivo fiscal.

Nesse ponto, há uma contradição na análise do STJ ante a realidade da execução fiscal – que blindagem ao inadimplemento é essa que faz com que a execução fiscal seja tão ineficiente na recuperação de créditos? O julgado briga com uma realidade fática, comprovada em estudos e números, que é inconteste em apontar a execução fiscal como um instrumento de baixa efetividade.

Além disso, também há evidente contradição entre o fundamento apresentado e a conclusão exarada. Como seria possível que um crédito blindado por privilégios que impedem o inadimplemento continue inadimplente? Se continua inadimplente é porque os ditos privilégios são insuficientes para a realização do crédito fazendário.

Tal contradição não passou despercebida pela doutrina, que também olhou de forma crítica para o precedente em análise. Por todos, menciona-se a posição de Neves (2020, p.267):

Diante dessa condição de admissão dos meios executivos atípicos, não parece acertada a conclusão da maioria da 1ª Turma do Superior Tribunal de Justiça no sentido de não serem cabíveis medidas afilivas pessoais, tais como a suspensão de passaporte e da licença para dirigir na execução fiscal por conta dos privilégios procedimentais da Fazenda Pública, sendo o crédito fiscal “altamente blindado dos riscos do inadimplemento por sua própria conformação jurisprudencial”. [...] Ora, se tais medidas são subsidiárias, significa que por mais “privilégios” que a Fazenda Pública tenha no procedimento da execução fiscal, eles não foram capazes de proporcionar a satisfação do direito exequendo. E nesse caso, não tem sentido lógico nem jurídico excluir-se a priori a adoção de tais medidas.

Por fim, também para afastar os fundamentos apresentados pelo STJ, vale a pena rememorar o debate sobre “sanção política x efetividade na cobrança dos créditos públicos”, que tem contribuído para desconstruir a visão encampada pela corte superior.

Nessa linha, vale repisar que a existência de uma legislação específica para reger as execuções fiscais não veda, em caráter permanente, a instituição ou utilização de outros mecanismos de cobrança, como as medidas executivas atípicas, principalmente quando calcados em dispositivos legais.

Não basta a existência de uma medida coercitiva atípica para o pagamento de créditos para que ela seja considerada uma sanção política. Exige-se que tais restrições sejam reprovadas no exame de proporcionalidade e razoabilidade. Se a medida executiva atípica não pode ser apontada, de maneira apriorística, como violadora da proporcionalidade e razoabilidade nas lides que envolvem particulares, também soa irrazoável que assim o seja nas demandas titularizadas pela Fazenda Pública. Estaríamos numa condição de fornecer maiores garantias aos créditos privados do que aos créditos públicos, que, como cediço, estão permeados pelo interesse público. A vedação indiscriminada da utilização das medidas executivas atípicas nas execuções fiscais, aliada aos baixos índices de arrecadação obtidos por tal instrumento, gera grandes prejuízos para a coletividade.

Em suma, a Fazenda Pública pode recorrer a todos os meios previstos no ordenamento jurídico (desde que não violadores das limitações constitucionais ao poder de tributar) para sa-

tisfazer a obrigação, sendo que a existência da Lei de Execução Fiscal e de outras prerrogativas inerentes ao poder público não deve servir de empecilho para a instituição de meios mais eficazes de arrecadação.

4. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, conclui-se que as medidas executivas atípicas consagradas no Código de Processo Civil/2015 são plenamente aplicáveis às execuções fiscais. E essa possibilidade é amparada pelo ordenamento, já que a execução fiscal é uma espécie de execução de título extrajudicial, à qual o CPC se aplica subsidiariamente.

Além disso, entende-se que a Fazenda Pública pode se aparelhar de todos os meios previstos no ordenamento jurídico (desde que não violadores das limitações constitucionais ao poder de tributar) para satisfazer seus créditos.

Seria um contrassenso permitir que os particulares se valham de medidas que imprimem eficiência à cobrança de seus créditos e, ao mesmo tempo, não reconhecer aos créditos públicos, de titularidade de toda a coletividade, os mesmos instrumentos, que, repita-se, estão previstos no ordenamento para sua utilização.

O discurso de que os créditos públicos inscritos em dívida ativa são superprotegidos e blindados não encontra guarida na realidade fática, além de ressoar, ainda que involuntariamente, o interesse jurídico dos devedores contumazes, que anseiam continuar com o lucrativo inadimplimento de suas dívidas.

Contudo, a despeito de se entender pela plena possibilidade de utilização das medidas executivas atípicas na execução fiscal, tal como em qualquer outra execução, não se defende a outorga de um “cheque em branco” à Fazenda Pública. Dessa forma, a fim de se resguardar a credibilidade e a efetividade desse importante instrumento e evitar que seja banalizado, recomenda-se parcimônia na sua aplicação, inclusive nos executivos fiscais, preservando-se os direitos fundamentais dos executados, sopesadas as circunstâncias do caso concreto.

REFERÊNCIAS

ALVES, Flávia. **Execuções Fiscais e as Medidas Executórias Atípicas**. Disponível em: <https://grupociatos.com.br/2019/11/19/execucoes-fiscais-e-as-medidas-executorias-atipicas/>. Acesso em: 5 jan. 2020.

BARROSO, Luís Roberto; BARCELOS, Ana Paula de. Inconstitucionalidade da aplicação de sanções políticas em razão de débito tributário. In: MEDINA OSÓRIO, Fábio (Coord.). **Direito Sancionador: sistema financeiro nacional**. Belo Horizonte: Forum, 2007.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980**. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida

Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm. Acesso em: 20 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm. Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. **Comunicados do IPEA**: Custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal, de 31 de março de 2011. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110331_comunicadoipea83.pdf. Acesso em: 10 maio 2020.

BRASIL. **EM Interministerial nº 186/2008 - MF/AGU**, de 10 de novembro de 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/EXPMOTIV/EMI/2008/186%20-%20MF%20AGU.htm. Acesso em: 18 maio 2020.

BRASIL. Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados. **Seminário - O Poder Judiciário e o Novo Código de Processo Civil**: enunciados aprovados. Disponível em: <https://www.enfam.jus.br/wp-content/uploads/2015/09/ENUNCIADOS-VERS%C3%83O-DEFINITIVA-.pdf>. Acesso em: 13 maio 2020.

BRASIL. **Justiça em Números**: Sumário Executivo JN 2010. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/sum_exec_por_jn2010.pdf. Acesso em: 18 maio 2020.

BRASIL. **Justiça em Números**: Sumário Executivo JN 2013. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/sumario_exec_jn2013.pdf. Acesso em: 18 maio 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus nº 453.870-PR**. Impetrante: Aldamira Geralda de Almeida Affornalli e outros. Impetrado: Tribunal de Justiça no Estado do Paraná. Brasília, 25 de junho de 2019. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=94676344&num_registro=201801389620&data=20190815&tipo=5&formato=PDF. Acesso em: 10 jan. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Informativo nº 654**. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/>. Acesso em: 10 de jan. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1126515/PR**. Recorrente: Município de Londrina. Recorrido: Protenge Engenharia de Projetos e Obras LTDA. Relator: Ministro Herman Benjamin, 3 de dezembro de 2013. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=32558990&num_registro=200900420648&data=20131216&tipo=5&formato=PDF. Acesso em: 03 mar. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5135/DF**. Requerente: Confederação Nacional da Indústria. Relator: Ministro Roberto Barroso, 9 de novembro de 2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14308771>. Acesso em: 25 mar. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 415015/RS**. Reclamante: American Virginia Indústria e Comércio Importação e Exportação Tabacos LTDA. Reclamado: Estado Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Celso de Mello, 25 de março de 2009. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%28415015%2ENU-ME%2E+OU+415015%2EDMS%2E%29%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/y7h2nq8d>. Acesso em: 10 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 647.885/RS**. Recorrente: Ministério Público Federal. Recorrido: Ordem dos Advogados do Brasil – Seção do Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Edson Fachin, 27 de abril de 2020. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752690906>. Acesso em: 20 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 323**. É inadmissível a apreensão de mercadorias como meio coercitivo para pagamento de tributos. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2136>. Acesso em: 13 mar. 2020.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **Medidas Executivas Atípicas**. Salvador: Juspodivm, 2018.

CASTRO, Eduardo Moreira Lima Rodrigues de. **Tributação & Fazenda Pública: Meios alternativos de cobrança de tributos como instrumentos de justiça fiscal**. Curitiba: Juruá, 2016.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Principais julgados do STF e STJ comentados 2013**. 1ª ed. Manaus: Dizer O Direito, 2014.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 15. ed. revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

DIDIER JR, Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da; BRAGA, Paula Sarno;

OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de Direito Processual Civil: Execução**. 10. ed. revista, atualizada e ampliada. Salvador: Juspodivm, 2020.

GODOI, Marilei Fortuna. **Execução Fiscal Aplicada**. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

MARTINS, Vinícius Camargos. **A Nova Execução Fiscal**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/14350/a-nova-execucao-fiscal>. Acesso em: 10 maio 2020.

MEDINA, José Miguel Garcia. **Execução: Teoria geral, Princípios Fundamentais e Procedimento no Processo Civil Brasileiro**. 5. ed. revisada, ampliada e atualizada de acordo com o CPC de 2015. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

MOLLICA, Rogério. **As medidas coercitivas atípicas do artigo 139, IV, do CPC e as execuções fiscais**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/CPCnaPratica/116,MI312310,21048-As+medidas+coercitivas+atipicas+do+artigo+139+IV+do+CPC+e+as>. Acesso em: 05 jan. 2020.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Código de Processo Civil Comentado**. 5. ed. revista e atualizada. Salvador: Juspodivm, 2020.

PEIXOTO, Ravi. **Enunciados FPPC – Forum Permanente de Processualistas Civis**: Organizados por assunto, anotados e comentados. Salvador: Juspodivm, 2018.

SCHMITZ, Leonard Ziesemer; FERREIRA, Eduardo Aranha. **Enunciados FPPC: Fórum Permanente de Processualistas Civis**: Organizados por assunto, anotados e comentados. Salvador: Juspodivm, 2018.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Lei de Execução Fiscal**. 10. ed. revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2007.

