

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

THAÍS DE ANDRADE LIMA

**A (IM)POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DE MEDIDAS EXECUTIVAS ATÍPICAS
NA EXECUÇÃO FISCAL: CRÍTICAS À DECISÃO DO STJ NO HC Nº 453.870/PR**

CURITIBA
2023

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

THÁIS DE ANDRADE LIMA

**A (IM)POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DE MEDIDAS EXECUTIVAS ATÍPICAS
NA EXECUÇÃO FISCAL: CRÍTICAS À DECISÃO DO STJ NO HC Nº 453.870/PR**

Artigo científico apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal do Paraná como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Vicente de Paula Ataíde Jr.

CURITIBA
2023

TERMO DE APROVAÇÃO

A (IM)POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DE MEDIDAS EXECUTIVAS ATÍPICAS NA EXECUÇÃO FISCAL: CRÍTICAS À DECISÃO DO STJ NO HC N° 453.870/PR

THAÍS DE ANDRADE LIMA

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

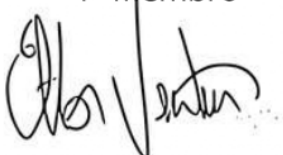
Documento assinado digitalmente
gov.br VICENTE DE PAULA ATAÍDE JUNIOR
Data: 07/12/2023 17:51:58-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Vicente de Paula Ataíde Jr.
Orientador



Prof. Dr. Sérgio Cruz Arenhart

1º Membro



Prof. Dr. Elton Venturi
2º Membro

Ao mestre mais humano que tive a honra de conhecer: Vicente Ataíde Jr.

Aos amores que me deram à vida: Manoela e Reinaldo

Ao amor que a vida me deu: Leonardo

Justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta

Rui Barbosa

RESUMO

No universo jurídico, a busca pela efetividade da tutela jurisdicional e seu eventual conflito com direitos fundamentais exsurge como tema sensível e complexo, especialmente quando as obrigações pecuniárias tomam o fronte. Nesse contexto, o presente estudo empreende uma incursão crítica sobre a viabilidade do uso de medidas executivas atípicas na execução fiscal, centrando-se no poder geral de efetivação consagrado no inciso IV do art. 139 do Código de Processo Civil. Esta cláusula geral executiva, ao ampliar o alcance dos meios de efetivação inominados, deu azo a pertinentes questionamentos sobre sua constitucionalidade, balizas de aplicação e impactos na dinâmica executiva, inclusive, no âmbito fiscal. Através de pesquisa bibliográfica e documental, aliada ao método hipotético-dedutivo, a análise se inicia com uma breve abordagem histórica e conceitual desse mecanismo na esfera processual cível, traçando sua evolução e relevância no contexto jurídico brasileiro. Na sequência, o ensaio se dedica à interseção entre o códex processual e a execução fiscal, delineando o recorte desse tipo executivo e explorando as divergências doutrinárias que pairam sobre o emprego de medidas atípicas em obrigações pecuniárias lastreadas em título executivo extrajudicial. Por meio de uma abordagem qualitativa, inaugura-se uma breve digressão analítica sobre o acórdão do Habeas Corpus nº 453.870/PR, cujos argumentos contrários à aplicação de medidas aflictivas pessoais atípicas, no executivo fiscal, têm reverberado em decisões análogas. Ao fim, ante às análises empreendidas, conclui-se viável a adoção de medidas executivas atípicas, de cunho pessoal ou patrimonial, no executivo fiscal, desde que as diretrizes que regem o instrumento sejam substancialmente observadas.

Palavras-chaves: Medidas Executivas Atípicas; Código de Processo Civil; Execução Fiscal; Habeas Corpus nº 453.870/PR; Proporcionalidade Panprocessual.

ABSTRACT

In the legal realm, the pursuit of the effectiveness of judicial protection and its potential conflict with fundamental rights emerges as a sensitive and complex issue, especially when pecuniary obligations come to the forefront. In this context, the present study undertakes a critical exploration of the feasibility of using atypical enforcement measures in tax execution, focusing on the general power of enforcement enshrined in item IV of article 139 of the Civil Procedure Code. This general enforcement clause, by expanding the scope of unnamed enforcement measures, has given rise to pertinent questions regarding its constitutionality, guidelines for application, and impacts on the enforcement dynamics, including in the fiscal sphere. Through bibliographic and documentary research, combined with the hypothetical-deductive method, the analysis begins with a brief historical and conceptual overview of the mechanism in the civil procedural sphere, tracing its evolution and relevance in the Brazilian legal context. Subsequently, the essay dedicates itself to the intersection between the procedural code and tax execution, outlining the scope of this type of enforcement and exploring doctrinal disagreements surrounding the use of atypical measures in pecuniary obligations based on extrajudicial enforcement titles. Through a qualitative approach, a brief analytical digression is initiated on the judgment of Habeas Corpus No. 453,870/PR, whose arguments against the application of atypical personal distressing measures in tax enforcement have resonated in analogous decisions. In conclusion, based on the analyses undertaken, the use of atypical personal or patrimonial enforcement measures in tax execution is deemed viable, provided that the guidelines governing the instrument are substantially observed.

Keywords: Atypical Enforcement Measures; Code of Civil Procedure; Tax Execution; Habeas Corpus No. 453,870/PR; Panprocedural Proportionality.

LISTA DE SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CNH	Carteira Nacional de Habilitação
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CPC/15	Código de Processo Civil
CPC/73	Código de Processo Civil de 1973
ENFAM	Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados
HC	Habeas Corpus
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LEF	Lei de Execução Fiscal
MP/RJ	Ministério Público do Rio de Janeiro
PGE/SP	Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo
PGFN	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
PLS	Projeto de Lei do Senado
STJ	Superior Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	01
2	MEDIDAS EXECUTIVAS ATÍPICAS NO PLANO PROCESSUAL CIVIL	02
2.1	Conceito e breve contextualização histórica.....	02
2.2	Declaração de constitucionalidade do inciso IV do art. 139.....	03
2.3	Balizas jurisprudenciais para a aplicação de medidas executivas atípicas...05	
3	O CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL E A EXECUÇÃO FISCAL	08
3.1	Contornos da execução fiscal.....	08
3.2	Diálogo entre o códex processual e a execução fiscal.....	09
3.3	Aplicação de mecanismos executivos inominados em obrigações pecuniárias lastreadas em título executivo extrajudicial.....	12
4.	BREVE DIGRESSÃO ANALÍTICA SOBRE O HC Nº 453.870/PR	15
4.1	Do suposto superprivilégio da Fazenda Pública na execução fiscal.....	16
4.2	Da alegada alta blindagem do crédito fazendário.....	21
5	CONCLUSÃO	25
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	27

1 INTRODUÇÃO

A inefetividade no processo de recuperação dos créditos públicos tem, há muito, sido objeto de controvérsias e de intensas discussões no âmbito jurídico. Com o advento do Código de Processo Civil de 2015, o debate ganhou novos contornos. A cláusula geral executiva, traduzida no inciso IV do seu art. 139, ampliou a incidência dos mecanismos executivos atípicos, de modo a alcançar, inclusive, as obrigações pecuniárias, terreno onde a execução fiscal faz morada.

Com o propósito de enriquecer o debate, este breve ensaio debruçar-se-á sobre a viabilidade de aplicação de medidas executivas atípicas no executivo fiscal, inclinando-se, precisamente, ao encontro do poder geral de efetivação consagrado no dispositivo mencionado.

Inicialmente, serão empreendidos esforços para traçar uma visão histórica e conceitual dos meios executivos inominados na esfera processualística cível, destacando sua evolução e relevância no cenário jurídico brasileiro.

Após versar sobre a declaração de constitucionalidade das medidas que descendem do art. 139, IV, discorrer-se-á, de forma concisa, acerca das balizas gradualmente estabelecidas pelo Superior Tribunal de Justiça para traçar critérios mínimos à aplicação do instituto.

Em seguida, o estudo mergulhará no âmbito das execuções fiscais para, então, ocupar-se da intersecção entre o códex e a execução fiscal, estabelecendo o recorte deste tipo executivo e seu diálogo com a dogmática processual civil.

Ato contínuo, serão exploradas as divergências sobre o emprego de meios de efetivação inominados em obrigações pecuniárias lastreadas em título executivo extrajudicial, para, enfim, inaugurar-se uma singela digressão analítica sobre o acórdão do HC nº 453.870/PR, cujos argumentos reverberam em decisões análogas de todo país.

Na ocasião, a seção deste ensaio se bifurca: o primeiro ponto se dedicará ao alegado superprivilégio da Fazenda Pública, enquanto no segundo tópico a visão panprocessual será substrato da análise sobre a suposta blindagem do crédito fazendário.

2 MEDIDAS EXECUTIVAS ATÍPICAS NO PLANO PROCESSUAL CIVIL

2.1 Conceito e breve contextualização histórica

Não é segredo que o Estado, ao vedar a autotutela, avocou para si a missão de pacificar os conflitos de interesse por meio da aplicação do Direito, de modo a restabelecer a paz social e assegurar a manutenção da ordem jurídica¹.

Sob esse prisma, Dinamarco, transcrevendo a fórmula de Chiovenda, dispõe que *“na medida do que for praticamente possível, o processo deve proporcionar a quem tem um direito tudo aquilo e precisamente aquilo que ele tem o direito de obter”*².

Depreende-se, pois, que para assegurar o pleno acesso à justiça, não pode o Estado-juíz limitar-se a declarar a violação à esfera jurídica de quem o invoca. Para realizar o preceito constitucional em absoluto, é necessário estabelecer mecanismos que promovam a satisfação do direito postulado, uma vez que, ao recorrer ao Poder Judiciário, o propósito do demandante não é outro senão ver a sua materialização no plano empírico.

Em um período não tão distante, sob o fundamento de se resguardar a liberdade e a segurança dos envolvidos, prevaleceu no ordenamento jurídico pátrio, por longa data, a tipicidade dos meios executivos. Conforme pontua Marinoni, *“a lei, ao definir limites da atuação executiva do juiz, seria uma garantia de justiça das partes”*³.

Não obstante, a atuação judicial adstrita aos meios de efetivação legalmente previstos não se mostrou eficiente o bastante para efetivar a tutela jurisdicional executiva, haja vista ser inviável que o legislador preveja, exaustivamente, todas as particularidades que emanam do caso concreto⁴.

Em razão disso, de forma gradual, o cenário foi cedendo espaço ao que se convencionou denominar *princípio da atipicidade dos meios executivos*, responsável

¹ FUX, Luiz. **Tutela Jurisdicional: finalidade e espécies**. Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva, v. 14, n. 2, p. 107-231, jul./dez. 2002. p. 153.

² DINAMARCO, Cândido R. **A instrumentalidade do processo**. 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 331.

³ MARINONI, Luiz G. **Controle do poder executivo do juiz. Execução civil: estudos em homenagem ao Professor Paulo Furtado**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 225.

⁴ GUERRA, Marcelo L. **Direitos fundamentais e a proteção do credor na execução civil**. São Paulo: RT, 2003. p. 66.

por permitir a adoção dos recursos que melhor atendam à tutela do direito, ainda que tais instrumentos não se encontrem delineados no texto legal⁵.

Nesse contexto, introduziu-se no CPC/73 a possibilidade do juiz lançar mão de todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias à satisfação de suas decisões, desde que se destinassem à tutela das obrigações de fazer ou de não-fazer, lógica essa que, posteriormente, estendeu-se às obrigações de entregar coisa. Às prestações pecuniárias, todavia, resignavam-se os instrumentos típicos de efetivação, abismo que levou parcela da doutrina a suscitar violação à isonomia na prestação jurisdicional⁶.

Passados os anos, o advento do atual Código de Processo Civil se ocupou de ampliar a incidência dos meios executivos inominados a todas as espécies de obrigação, consagrando, assim, um verdadeiro *poder geral de efetivação* em que os meios executivos possam corresponder às demandas de diferentes tipos de tutela⁷.

Nessa medida, o art. 139, IV, do CPC/15 promoveu verdadeira inovação ao expandir o raio de incidência dos meios coercitivos atípicos, abarcando, inclusive, as obrigações que tenham por objeto prestações pecuniárias. Entretanto, não o fez sem suscitar controvérsias, de sorte que os próximos tópicos se destinarão a melhor delinear os contornos dessa cláusula geral executiva.

2.2 Declaração de constitucionalidade do inciso IV do art. 139

Alvo de debates doutrinários e jurisprudenciais, a introdução de cláusulas gerais executivas no diploma processual civil suscitou intensas discussões acerca de seu alcance. No âmbito da atipicidade dos meios executivos, em especial, o imbróglio se concentra no aumento dos poderes coercitivos do magistrado aliado à indefinição dos mecanismos de execução indireta.

Em um cenário de intensas divergências, o Partido dos Trabalhadores, por meio da ADI nº 5.941/DF, postulou a declaração de nulidade, sem redução de texto, do art. 139, IV, do CPC/2015, a fim de descartar as interpretações que julgou

⁵ DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil: Execução**. 7ª ed. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 100.

⁶ ARENHART, Sérgio C. **Tutela atípica de prestações pecuniárias. Por que ainda aceitar o “é ruim, mas eu gosto”?** Revista do MP/RJ, nº 80, abr. 2021. p. 217.

⁷ MARINONI, Luiz Guilherme, ARENHART, Sérgio Cruz. **Execução**. São Paulo: RT, 2007, p. 61 *apud* DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil: Execução**. 7ª ed. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 100.

contrárias à Constituição⁸. Para tanto, argumentou, em síntese, que a efetividade da tutela executiva não pode transcorrer à revelia dos direitos fundamentais, como a dignidade da pessoa humana, o direito à livre locomoção e a liberdade, os quais constituem núcleos essenciais de salvaguarda constitucional⁹.

Cumprе esclarecer, ademais, que a aludida ADI não tem por escopo declarar a inconstitucionalidade do art. 139, IV, de maneira global. Antes, seu ajuizamento destina-se a afastar, por meio da técnica da nulidade parcial sem redução de texto, quaisquer interpretações que conduzam a quatro desdobramentos que afirma serem lesivos à ordem jurídica, quais sejam: a suspensão do direito de dirigir, a apreensão do passaporte, a vedação à participação em concursos públicos e a proibição de participação em licitações públicas¹⁰.

Atado aos mesmos argumentos, o partido requereu a declaração de nulidade, também sem redução de texto, dos artigos 297 e 390, parágrafo único, procedendo de igual modo quanto aos artigos 400, parágrafo único, 403, parágrafo único, 536, caput e § 1º, além do art. 773, todos do CPC/15¹¹.

Ato contínuo às manifestações compulsórias e complementares, sobreveio a decisão no bojo de recente acórdão, publicado em abril de 2023. Sob a relatoria do ministro Luiz Fux – o qual, aliás, presidiu a Comissão de Juristas instalada pelo Senado Federal para confeccionar o anteprojeto do atual Código de Processo Civil –, a ação foi julgada improcedente.

No voto condutor, sublinhou-se que a morosidade e a inefetividade das decisões judiciais não se restringem às partes envolvidas, mas reverberam por toda a sociedade, imputando-lhe a repartição dos custos. Não obstante, a propósito de assegurar a efetividade e celeridade da tutela jurisdicional, impõe-se que os poderes outorgados ao juiz pelo art. 139, IV, sejam exercidos sob os cânones da eficiência e da proporcionalidade, além de, notadamente, submeterem-se ao devido processo legal¹².

Nessa oportunidade, o relator destacou que a amplitude de interpretação conferida pelas cláusulas gerais não exime o intérprete do dever de motivação,

⁸ **Petição Inicial da ADI nº 5.941/DF**, mov. 23, p. 15. Disponível em: l1nq.com/o0oIH. Acesso em: 13 set. 2023.

⁹ *Ibidem*, p. 21-32.

¹⁰ *Ibidem*, p. 36.

¹¹ *Ibidem*, p. 37.

¹² BRASIL. **Acórdão da ADI nº 5.941/DF**, mov. 76, p. 02. Disponível em: l1nq.com/o0oIH. Acesso em: 13 set. 2023.

tampouco deve afastá-lo do respeito aos direitos fundamentais e aos demais preceitos do ordenamento jurídico.

Outrossim, assinalou que o argumento de eventual restrição irrazoável da liberdade, face às interpretações declinadas na inicial, é insuficiente para sustentar a inconstitucionalidade de tais meios executivos, sobretudo porque a sua *adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito* são esclarecidas no caso concreto¹³.

Ao fim, asseverou que afirmar a inconstitucionalidade dos meios atípicos, de forma genérica, configura medida excessivamente rigorosa, capaz de comprometer a discricionariedade do órgão julgador e suplantar a essência criativa da atividade jurisdicional. Desse modo, a Corte Suprema concluiu ser inviável, apriorística e abstratamente, retirar determinadas medidas do leque de ferramentas disponíveis ao magistrado para efetivar os provimentos jurisdicionais¹⁴.

2.3 Balizas jurisprudenciais para a aplicação de medidas executivas atípicas

Conquanto o diploma processual civil não tenha delineado, expressamente, os limites à atuação do magistrado ao valer-se das providências do art. 139, IV, certo é que a atipicidade intrínseca às medidas não implica em concessão de poder irrestrito ao juiz. Nessa medida, as orientações do Superior Tribunal de Justiça surgem como uma necessária resposta ao desafio de harmonizar a efetividade executiva e os direitos fundamentais.

O Tema 1.137/STJ, responsável por estabelecer as balizas de aplicação do instituto, segue afetado para julgamento desde 2022. A despeito disso, a Alta Corte, a fim de evitar condutas arbitrárias, tem se inclinado a inculpir premissas básicas para o uso do mecanismo de efetivação. No Recurso Especial nº 1.788.950/MT, ao versar sobre a sua adoção em obrigações pecuniárias, importantes diretrizes foram consignadas:

A adoção de meios executivos atípicos é cabível desde que, verificando-se a existência de indícios de que o devedor possua patrimônio expropriável, tais medidas sejam adotadas de modo subsidiário, por meio de decisão que contenha fundamentação adequada às especificidades da hipótese concreta, com observância do contraditório substancial e do postulado da proporcionalidade¹⁵.

¹³ *Ibidem*, p. 03-04.

¹⁴ *Ibidem*, p. 04.

¹⁵ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **Acórdão do Recurso Especial nº 1.788.950/MT**. 3ª Turma, Rel. Min. Nancy Andrighi. Disponível em:

Em sentido consoante à Corte, parcela majoritária da doutrina manifesta apreço ao caráter subsidiário da atipicidade executiva, sancionando sua adoção após o exaurimento dos meios previamente regulados pelo legislador. Assim, a execução por quantia conserva seus meios executivos naturais, que, caso se provem insuficientes, são temperados pela atipicidade¹⁶.

Sem surpresa, há de se registrar que essa concepção não é uníssona. Os posicionamentos dissidentes, contudo, demandam dedicação à que não se reserva este breve ensaio. Sem embargo, passemos, então, à próxima diretiva.

Uma fundamentação adequada, embora se trate de matéria elementar a todo provimento jurisdicional, eleva-se à posição de destaque quando adota um meio executivo sem substrato legal. Por se tratar de decisão relacionada ao emprego institucionalizado da força – tradicionalmente tido como o mais eficaz dos mecanismos –, há de se convir que quanto mais grave for a medida eleita, melhor deve ser a justificativa que a embasa¹⁷.

À vista disso, a fundamentação deve contemplar, detalhadamente, as razões para a escolha do meio executivo, sem se furtar às particularidades do caso concreto. Uma justificativa, pois, que se limite a dispor sobre a necessidade de satisfação da obrigação, em termos genéricos, é insuficiente e inadequada¹⁸.

O contraditório, a seu turno, trata-se de pressuposto processual inviolável, que oportuniza às partes influir, substancialmente, no convencimento do órgão julgador. Malgrado se reconheça que esse direito tem sua amplitude reduzida no plano executivo, sua observância é imprescindível à validade do processo em qualquer fase que se encontre¹⁹.

Nessa perspectiva, o emprego de medidas atípicas não pode – nem deve – fugir à regra. Alguns atos executórios, decerto, podem ter sua eficácia arruinada

https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201803438355&dt_publicacao=26/04/2019. Acesso em: 13 de set. 2023.

¹⁶ RODOVALHO, Thiago. **O necessário diálogo entre a doutrina e a jurisprudência na concretização da atipicidade dos meios executivos**. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-necessario-dialogo-entre-doutrina-e-jurisprudencia-na-concretizacao-da-atipicidade-dos-meios-executivos-21092016>. Acesso em: 01 out. 2023.

¹⁷ MINAMI, Marcos Y. **Breves apontamentos sobre a generalização das medidas de efetivação no CPC/15 – do processo para além da decisão**. In.: MACÊDO, Lucas Buri; PEIXOTO, Ravi; FREIRE, Alexandre (Orgs.). *Execução*. Salvador: JusPodivm, 2015. p. 222.

¹⁸ ARAGÃO, Nilsiton R. A. **Fundamento e parâmetros para utilização de medidas executórias atípicas**. Revista ANNEP de Direito Processual, vol. 1, nº 1, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://revistaannep.com.br/index.php/radp/article/view/5>. Acesso em: 02 set. 2023. p. 28.

¹⁹ DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil: Execução**. 7ª ed. Salvador: JusPodivm. fev. 2017. p. 77-78.

caso o executado tenha ciência prévia de sua realização, fato este, contudo, que não obsta o contraditório, apenas o difere para ocasião futura. De forma oportuna, Nilsiton Aragão adverte que, em tais situações, é relevante que a medida adotada seja reversível, evitando-se, assim, que o contraditório diferido não figure como uma mera formalidade²⁰.

Ademais, o advento do art. 139, IV, do CPC/15 reacendeu o perene conflito entre *princípio da efetividade da tutela executiva* e *princípio da dignidade da pessoa humana*, tão caros ao ordenamento jurídico²¹. Na tentativa de harmonizar os preceitos colidentes, caberá ao magistrado sopesar a relação entre a medida que visa adotar e o fim que se almeja. Nessa perspectiva, pertine submeter a análise às lições de Humberto Ávila, tamanha a utilidade de suas proposições.

Para tanto, três indagações serão necessárias ao exame de cada medida executiva atípica, respeitadas as particularidades do caso concreto. São elas: i) o meio promove o fim? Se afirmativa a resposta, o instrumento será *adequado*; ii) dentre os meios disponíveis e igualmente adequados para promover tal fim, há outro que implique menor restrição ao direito em conflito? Em caso de negativa, a ferramenta será *necessária*; e iii) as vantagens promovidas pelo fim perseguido superam as desvantagens ocasionadas pela adoção do recurso? Questiona-se, pois, para aferir a *proporcionalidade stricto sensu* do mecanismo²².

Para superar esse filtro, a medida precisa, ainda, orientar-se por uma premissa fundamental: a de que o executado tem condições de cumprir a ordem, mas não o faz por mera liberalidade. Em outras palavras, é imprescindível que haja indícios de patrimonialidade, ainda que as tentativas de penhora indiquem o contrário²³. Não haveria, aliás, como ser diferente, dado que o instituto não aspira punir quem não possui recursos para adimplir o débito, mas, sim, pressionar o devedor desleal – aquele oculta seus bens ou dele se desfaz propositalmente, antevendo a expropriação²⁴. Nesse cenário, ao solver a dívida, é oferecida a ele a

²⁰ ARAGÃO, op. cit. p. 27.

²¹ NEVES, Daniel A. A. **Medidas executivas coercitivas atípicas na execução de obrigação de pagar quantia certa** – art. 139, IV, do novo CPC. Revista de Processo, São Paulo, v. 265, p. 107-150. 2017. p. 131.

²² ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 203.

²³ NEVES, op. cit. p. 129.

²⁴ NEVES, op. cit. p. 122-123.

oportunidade de se libertar da prisão com as chaves que guarda em seu próprio bolso²⁵.

Por fim, admite-se que a observância pormenorizada de tais balizas não é tarefa fácil, mas suportar restrições arbitrárias tampouco. Em razão disso, as diretrizes estabelecidas pelo Superior Tribunal de Justiça sinalizam o caráter moderado e excepcional dos meios executivos atípicos, buscando efetivar a tutela executiva à luz dos ditames constitucionais.

3 O CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL E A EXECUÇÃO FISCAL

3.1 Contornos da execução fiscal

A execução fiscal, disciplinada pela Lei nº 6.830/80, é o procedimento adotado pela Fazenda Pública para recuperação de seus créditos, sejam eles de natureza tributária ou não-tributária. A primeira categoria resulta das obrigações legais relativas a tributos, com seus respectivos adicionais e multas. A segunda, a seu turno, compreende todos os demais créditos titularizados pelo Estado, cujo rol exemplificativo integra o art. 39, § 2º, da Lei nº 4.320/64²⁶.

Por meio desse recurso, admite-se que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios – bem como as suas respectivas autarquias e fundações de direito público –, efetuem a cobrança dos créditos inscritos em dívida ativa. A respeito desse processo, leciona Leonardo Cunha:

O valor devido à Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, deve ser inscrito na dívida ativa. Tal inscrição é feita por meio de um procedimento administrativo destinado a apurar a liquidez e certeza do crédito. Assim, instaurado o procedimento administrativo, o devedor será notificado para pagar o valor devido ou apresentar suas razões de defesa. Não efetuado o pagamento, não apresentada defesa ou vindo esta a ser rejeitada, sobrevirá o ato administrativo de inscrição do valor na dívida ativa²⁷.

Uma vez inscrito o débito, a Administração Pública expedirá a Certidão de Dívida Ativa para atestar a certeza e liquidez da obrigação, que constituem atributos indispensáveis à exequibilidade do crédito²⁸. Tal documento, se ostentar os

²⁵ ARENHART, op. cit. p. 220.

²⁶ Arts. 1º e 2º da Lei de Execução Fiscal (Lei nº 6.830/80).

²⁷ CUNHA, Leonardo C. da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 15ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 392.

²⁸ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Lei de Execução Fiscal**. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 42.

elementos obrigatórios da inscrição, traduzir-se-á em título executivo extrajudicial apto a legitimar a propositura de execução fiscal contra o devedor.

Para tanto, não basta que o título testemunhe uma obrigação certa e líquida, mas que evidencie, de igual modo, a manifesta exigibilidade do crédito. Em apertada síntese, considera-se *certa* a obrigação cujos elementos probatórios revelam sua existência jurídica, ao passo que *líquida* será quando o objeto encontrar-se adequadamente identificado e *exigível* quando não houver sido satisfeita no prazo estipulado²⁹.

Cumprir registrar, ademais, que a liquidez, a certeza e a exigibilidade não são atributos do título, mas da obrigação nele atestada. Essa obrigação, entretanto, precisa estar certificada em um título³⁰. Nos ensinamentos de Humberto Theodoro Júnior, “o título estará perfeito, para fins executivos, quando tiver condições de revelar quem deve, o que deve e quando se terá de realizar o quantum devido”³¹.

Por oportuno, registra-se que o rito executivo fiscal, assim como o da execução comum, não se destina a apurar a relação entre o fisco e o executado nem a definir as responsabilidades que permeiam a obrigação. Vale dizer: no processo executivo, qualquer que seja a sua modalidade, não há lugar para discussão de situações controvertidas ou incertas no plano jurídico³², de sorte que uma vez inaugurada a ação executiva, os atos praticados marcharão rumo à satisfação do crédito exequendo.

Essa semelhança, contudo, não é o único ponto que une o procedimento da execução fiscal ao rito executivo civil, como se verá no próximo tópico.

3.2 Diálogo entre o códex processual e a execução fiscal

Ao longo do Estado de Direito, compreendido entre o século XIX e a primeira metade do século XX, imperava-se a regulação meticulosa da vida privada nos grandes códigos civis dos países de tradição romano-germânica³³, não sendo o Brasil uma exceção à essa regra.

²⁹ THEODORO JÚNIOR, op. cit., p. 42.

³⁰ CARDOSO, Beatriz. **Teoria geral da execução no novo CPC**. Disponível em: encr.pw/ZBej5. Acesso em: 30 set. 2023.

³¹ THEODORO JÚNIOR, op. cit., p. 42.

³² *Ibidem*, p. 30.

³³ FARIA, Márcio G. S. **Interações entre o novo CPC e a LEF: a teoria do diálogo das fontes no processo de execução fiscal**. In.: DUARTE, Fernanda; BOMFIM, Gilson; MURAYAMA, Janssen (Orgs.). *A LEF e o Novo CPC: reflexões e tendências*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 53-67. p. 57.

No período sucessivo, todavia, o papel central dos grandes códigos gradualmente cedeu espaço à edição de leis especiais, seja pela crescente intervenção estatal na economia, seja pelo surgimento de complexas dinâmicas sociais, as quais, por suas particularidades, reivindicavam regramento específico³⁴.

Essa conjuntura, intensificada após a Segunda Guerra Mundial, serviu como terreno fértil para expansão do fenômeno da *descodificação*, condensado por Faria como a “*locução que exprime a fragmentação do monossistema (código geral) em uma pluralidade de microssistemas (leis, códigos ou estatutos especiais que regulamentam de modo exaustivo matérias inteiras) coordenados e integrados pela Constituição*”³⁵.

Em que pese as tentativas de solucionar as perplexidades hermenêuticas ocasionadas por esse movimento, ergueram-se cenários no plano jurídico que, mesmo hoje, não respondem à solução de antinomias da hermenêutica clássica, tampouco aos métodos de revogação, derrogação ou ab-rogação.

Diante da necessidade de uma solução inovadora, apta a lidar com as incongruências da sucessão de leis gerais e especiais no tempo, as Cortes Superiores encontraram refúgio na Teoria do Diálogo das Fontes, responsável por propor a superação do conflito normativo através da coordenação de leis. Nessa perspectiva, as normas em conflito devem buscar a convivência harmônica no sistema normativo através do “diálogo”, evitando-se a exclusão do enunciado supostamente incompatível³⁶.

Concebida na Alemanha por Erick Jayme e difundida no Brasil por Cláudia Lima Marques, a Teoria do Diálogo das Fontes surgiu, inicialmente, como uma solução para pontuais divergências entre o Código Civil e o Código de Defesa do Consumidor. Contemporaneamente, apresenta-se como um método autônomo incorporado à teoria geral do direito³⁷, cujo alicerce se funda em três tipos de “diálogos de fontes” que buscam restaurar a coerência do ordenamento jurídico prestigiando os valores implícitos e explícitos na Carta Magna³⁸.

³⁴ *Ibidem*, p. 57.

³⁵ *Ibidem*, p. 57.

³⁶ *Ibidem*, p. 60.

³⁷ PEIXOTO, Marco Aurélio V.; PEIXOTO, Renata C. V. **Fazenda Pública e Execução**. 1ª ed. Salvador: Juspodivm, 2018. p. 137.

³⁸ BENJAMIN, Antônio Herman; MARQUES, Cláudia Lima. **A Teoria do Diálogo das Fontes e seu impacto no Brasil: uma homenagem a Erick Jayme**. Revista de Direito do Consumidor, vol. 115, ano 27, p. 23. São Paulo: Editora RT, jan. - fev/2018. p. 03.

O primeiro deles consiste no *diálogo sistemático de coerência*, em que há aplicação conjunta e simultânea de duas normas ao mesmo caso, de modo que uma sirva de base conceitual para a outra, especialmente na interação entre lei geral e lei especial. O segundo³⁹, *diálogo de coordenação e adaptação sistemática*, é admitido quando influências recíprocas sistemáticas se apresentam. Neste caso, há uma possível redefinição do campo de incidência de uma das leis, com influência do sistema geral no especial e vice-versa. O terceiro, por sua vez, corresponde ao *diálogo sistemático de complementaridade e subsidiariedade*, que exsurge quando as regras, princípios e cláusulas gerais de uma lei atuam de modo complementar ou subsidiário em situação regulada por outro conjunto normativo.

Reside aqui, portanto, um outro elo entre a Lei de Execução Fiscal e o Código de Processo Civil.

A execução movida pela Fazenda Pública, embora encontre sua matriz normativa nos artigos da Lei nº 6.830/80, demanda a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil ante às inúmeras lacunas do seu regramento específico. É, inclusive, o que preconiza, expressamente, o art. 1º da lei especial.

Acerca do tema, Marco Aurélio Ventura Peixoto e Renata Cortez Vieira Peixoto pontuam que a aplicação subsidiária do diploma processual ao executivo fiscal é, de fato, admitida pela jurisprudência, desde que a norma geral não conflite com as disposições do microsistema específico. Confira-se:

O art. 1º da Lei 6.830/80 determina a aplicação subsidiária do CPC às execuções fiscais e o Superior Tribunal de Justiça reconhece a relação de complementaridade entre o CPC e a Lei de Execução Fiscal, admitindo a aplicação subsidiária das normas do CPC à execução fiscal, naquilo que não conflitem com a Lei 6.830/80. Um dos mais claros exemplos disso é a contagem de prazos em dias úteis, que não conflita com nenhum dispositivo da lei de execuções fiscais⁴⁰.

Ante o exposto, não se vislumbra qualquer óbice à aplicação do art. 139, IV, do CPC/15 no âmbito executivo fiscal, vez que seu conteúdo não colide com as disposições da Lei nº 6.830/80 e se apresenta, a princípio, como instrumento compatível com o pilar da eficiência, que orienta toda a sistemática processual.

³⁹ Na obra original, a segunda espécie compreende o *diálogo sistemático de complementaridade e subsidiariedade*, ao passo que a terceira corresponde ao *diálogo de coordenação e adaptação sistemática*. Neste ensaio, inverteu-se a ordem para conferir maior fluidez ao texto.

⁴⁰ PEIXOTO e PEIXOTO, op. cit. p. 138.

Outrossim, por instituir mecanismo destinado a consagrar maior efetividade à tutela jurisdicional, sua adequada utilização representa avanço não só na justa arrecadação de tributos, mas assegura, essencialmente, o cumprimento dos direitos fundamentais outorgados pela Constituição, os quais não se concretizam em um Estado sem recursos.

3.3 Aplicação de mecanismos executivos inominados em obrigações pecuniárias lastreadas em título executivo extrajudicial

A interpretação conferida ao art. 139, IV, do CPC/15, sob o ângulo da execução fiscal, coaduna-se à busca pela efetividade da cobrança dos créditos públicos, de modo a revestir o Erário com instrumentos adequados à complexidade das relações jurídicas atuais, especialmente nas hipóteses em que os devedores, valendo-se de manobras evasivas, dificultam a satisfação do crédito. Contudo, a aplicação dessa ferramenta às obrigações pecuniárias amparadas em títulos executivos extrajudiciais, como a Certidão de Dívida Ativa, divide a doutrina.

Para Marinoni, o uso do mecanismo seria admissível apenas na fase de cumprimento de sentença, ao argumento de que os títulos executivos extrajudiciais, em sua criação, visavam privilegiar determinados grupos. Atribui a isso, inclusive, o fato da maioria dos exequentes, nessa espécie executiva, consistir em pessoas jurídicas, enquanto, no cumprimento de sentença, essa proporção se inverte⁴¹.

Mesma trilha percorre o entendimento de Maurício Doutor, o qual assevera haver maior grau de probabilidade do direito consignado nos títulos judiciais, na medida em que a obrigação é chancelada por um terceiro desinteressado, estranho ao processo, razão que justificaria uma atuação mais incisiva do império estatal. Para além disso, afirma que a cognição exauriente que consubstancia os títulos executivos judiciais é regada por pleno contraditório – lógica diversa à que opera na formação de títulos extrajudiciais, que não demandam atividade cognitiva prévia⁴².

Outrossim, Eduardo Talamini aduz que o emprego de medidas atípicas, sobretudo as de coerção, está vinculado à existência de uma verdadeira *ordem judicial*, conforme expresso no enunciado do art. 139, IV, do CPC/15. Sob esse

⁴¹ MINAMI, Marcos Y. **Proposta de concretização dogmática das cláusulas gerais executivas do Código de Processo Civil Brasileiro de 2015**. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017. p. 73.

⁴² DOUTOR, Maurício P. **Medidas executivas atípicas na execução por quantia certa: diretrizes e limites de aplicação**. 161 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2019. p. 87.

prisma, sustenta que nas execuções de títulos judiciais ou extrajudiciais, o juiz cinge-se a *autorizar* a execução, não havendo, a princípio, nenhum provimento mandamental que valide a aplicação de medidas executivas inominadas⁴³.

José Miguel Garcia Medina, a seu turno, inaugura uma posição intermediária. Na visão do jurista, após a oposição e julgamento dos embargos à execução, o exaurimento cognitivo outorgaria ao título extrajudicial efetiva certeza quanto ao crédito exequendo, de modo a conferir-lhe autoridade suficiente para adotar eventual medida atípica, tanto quanto no cumprimento de sentença. Eficácia similar confia às situações em que, recebidos os embargos à execução sem efeito suspensivo, o magistrado reconheça a reduzida probabilidade do seu acolhimento⁴⁴.

Em que pese os argumentos até aqui esposados, verificou-se que parcela considerável da doutrina recepciona a atipicidade, também, nas execuções aparelhadas em títulos executivos extrajudiciais que acautelam obrigações pecuniárias.

No que concerne à expressão *ordem judicial* inscrita no dispositivo em apreço, Daniel Amorim Assumpção Neves defende que sua existência não consta do título executivo em si, mas da decisão que determina a adoção das medidas executivas atípicas⁴⁵.

Em sentido consoante, propõe Marcos Youji Minami que ao constatar a ineficácia do procedimento típico, pode o magistrado, se necessário for, valer-se das medidas de efetivação atípicas para cessar a violação ao direito creditício, esteja este fundado em título executivo judicial ou extrajudicial. Essa decisão, devidamente fundamentada, albergaria a *ordem judicial* a que se refere o art. 139, IV, do CPC/15, autorizando seu manejo à luz do devido contraditório⁴⁶.

Minami assinala, ainda, que a proposta de texto alternativo ao que hoje é o inciso IV do art. 139 não vingou porque a comissão temporária primou pela redação original, em virtude da clareza sobre o alcance da norma, conforme expresso em seu relatório sobre o substitutivo da Câmara dos Deputados: “*convém rejeitar o*

⁴³ TALAMINI, Eduardo. **Poder geral de adoção de medidas coercitivas e sub-rogatórias nas diferentes espécies de execução.** In.: Medidas executivas atípicas. TALAMINI, Eduardo; MINAMI, Marcos Y. (Coord.). 4ª ed. São Paulo: Juspodivm, 2023. 29-69. p. 39-40.

⁴⁴ MEDINA, José M. G. **Execução.** 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 300 *apud* DOUTOR, op. cit. p. 87.

⁴⁵ NEVES, op. cit. p. 109.

⁴⁶ MINAMI, Marcos Youji. **Breves apontamentos sobre a generalização das medidas de efetivação no CPC/15 – do processo para além da decisão.** In: MACÊDO, Lucas Buri; PEIXOTO, Ravi; FREIRE, Alexandre (Orgs.). Execução. Salvador: Juspodivm, 2015. p. 224.

*inciso IV do art. 139, restabelecendo a versão do PLS para o dispositivo em pauta (inciso III do art. 118), por sua maior clareza, idônea a evitar dúvidas na definição do alcance das medidas coercitivas e sub-rogatórias*⁴⁷.

Portanto, em que pese o enunciado vigente prever a utilização de medidas executivas atípicas para cumprimento de *ordem judicial*, podendo induzir a uma interpretação restritiva do seu uso, depreende-se que o objetivo do legislador foi ampliar o campo de incidência das medidas atípicas de efetivação, não restringi-lo⁴⁸. Nesse contexto, faz-se necessário recordar as lições de Fredie Didier Jr. acerca da perquirição teleológica da essência normativa quando uma cláusula geral é posta em debate, como o dispositivo em comento:

A observância à finalidade concreta da norma é um dos elementos imprescindíveis à concretização de uma cláusula geral. O método teleológico de compreensão das normas, não obstante tenha as suas dificuldades, não pode ser ignorado. Cabe ao aplicador procurar os “objetivos concretos” da norma: a concretização é uma atividade, é um criativo processo de integração de valores e interesses concretos⁴⁹.

Somado a isso, Minami sustenta que a localização do preceito na Parte Geral do código não foi leviana. Essa topografia revela, em verdade, a possibilidade de sua aplicação a quaisquer procedimentos do código e das leis que nele se amparam, inclusive, nas execuções fundadas em títulos executivos extrajudiciais⁵⁰. Ao partilhar do mesmo entendimento, assevera Edilson Vitorelli:

Topograficamente, o posicionamento da previsão de medidas atípicas, antes previstas apenas no cumprimento de sentença, para a parte geral, no contexto dos poderes do juiz, que valem, indiscriminadamente, para quaisquer procedimentos e fases processuais, propicia um novo horizonte hermenêutico⁵¹.

Hermes Zaneti Júnior, além de perfilhar o argumento supracitado, aduz que o direito fundamental à execução e à tutela do crédito abarcam, também, a execução de títulos extrajudiciais, conforme reconhecido pela Corte Europeia de Direitos Humanos e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. Ademais, assegura que

⁴⁷ MINAMI, op. cit. p. 83.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 84.

⁴⁹ DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Cláusulas gerais processuais**. Revista Opinião Jurídica, Fortaleza, v. 8, n. 12, p. 118-130, jan./dez. 2010. p. 121.

⁵⁰ MINAMI, op. cit. p. 222.

⁵¹ VITORELLI, Edilson. **Atipicidade dos meios de execução no processo coletivo: em busca de resultados sociais significativos**. In.: DIDIER JÚNIOR, Fredie (Coord.); MINAMI, Marcos Y; TALAMINI, Eduardo (Org.). **Grandes temas do novo CPC – Atipicidade dos meios executivos**. Salvador: Juspodivm, 2018. p. 827.

não há diferença ontológica entre a atividade executiva do cumprimento de sentença e o processo executivo do título extrajudicial⁵². Nessa esteira, declara:

[...] desde o surgimento da *excecutione parata* e da subsequente equiparação dos títulos judiciais às confissões de dívida perante os notários e das letras de câmbio (*instrumenta guarentegiata, lettres obligatoires*) foi, justamente, a tentativa de equiparação entre a sentença e os títulos extrajudiciais (*execution parée*) que caracterizou a evolução da atividade executiva⁵³.

A jurisprudência, por sua vez, embora seja cautelosa ao empregar o art. 139, IV, do CPC/15, demonstra alinhar-se à doutrina majoritária, aplicando o instituto às execuções cíveis de obrigação pecuniária sem apresentar maiores embargos quanto à origem do título que as embasa. Para tanto, invoca, com frequência, o Enunciado 48 da ENFAM, que ora se reproduz:

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 extrajudiciais⁵⁴.

Como visto no item 2.1 deste breve ensaio, a Certidão de Dívida Ativa, alicerce da execução fiscal, consiste em nada além de um título executivo extrajudicial que, dentre outras funções, permite à Fazenda Pública exigir judicialmente o crédito que lhe pertence.

A resistência à atipicidade das medidas executivas no executivo fiscal, todavia, tem se ocasionado por outros fundamentos. É o que se examinará adiante.

4. BREVE DIGRESSÃO ANALÍTICA SOBRE O HC Nº 453.870/PR

Em junho de 2019, na decisão do Habeas Corpus nº 453.870/PR, a 1ª Turma do STJ examinou a possibilidade de utilização de medidas executivas atípicas na execução fiscal promovida pelo Município de Foz do Iguaçu/PR⁵⁵.

⁵² ZANETI JÚNIOR, Hermes. **Comentários ao código de processo civil - artigos 824 ao 925**. São Paulo: RT, 2016. vol. XIV. *In.*: MARINONI, Luiz Guilherme (Dir.). ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel (Coord.). *Comentários ao Código de Processo Civil*. p. 46.

⁵³ *Ibidem*, p. 46.

⁵⁴ 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: 28 set. 2023.

⁵⁵ 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: encr.pw/8bQb6. Acesso em: 04 ago. 2023.

No voto condutor, o Ministro Napoleão Nunes Maia Filho discorreu sobre a aplicação das medidas inominadas nas execuções cíveis e teceu observações quanto às suas peculiaridades, para, na sequência, analisar a admissibilidade dos meios executivos atípicos na execução fiscal sob sua relatoria.

Ocorre que, nesse particular, foram lançados argumentos que extravasam o arcabouço fático-processual da demanda⁵⁶, os quais têm sido amplamente replicados para embasar negativas à aplicação do art. 139, IV, do CPC/15 no executivo fiscal, especialmente quando se tratam de medidas aflitivas pessoais atípicas. Por oportuno, salienta-se que integram essa categoria os pedidos de suspensão da CNH, apreensão de passaporte e bloqueio de cartões de crédito, medidas que, notadamente, lideram o volume de requerimentos atípicos.

Em observância aos limites deste estudo, serão analisados os argumentos aventados pelo ministro-relator para, de forma abstrata, afastar a aplicação das medidas executivas inominadas na esfera fiscal. Não se pretende, portanto, adentrar as nuances da relação jurídica que motivou a impetração do remédio constitucional, mas tão somente examinar os fundamentos decisórios que, atualmente, reverberam em casos análogos de todo país.

Para tanto, os argumentos selecionados serão divididos em duas subseções. A primeira, ocupar-se-á dos supostos superprivilégios da Fazenda Pública enquanto credora, ao passo que a segunda examinará, brevemente, as estatísticas que circundam os créditos fiscais, descritos no voto como “*altamente blindados de inadimplemento*”⁵⁷.

4.1. Do suposto superprivilégio da Fazenda Pública na execução fiscal

Ao inaugurar sua abordagem acerca da aplicação de medidas executivas atípicas na execução fiscal, reconhece o relator tratar-se de procedimento que, apesar de representado por autoridade estatal, destina-se a saldar créditos titularizados pela coletividade.

Ato contínuo, assevera que o Estado, na qualidade de credor, ostenta privilégios que não encontram paralelo nas demais espécies executivas. Reproduz-se, a propósito, o excerto correspondente:

⁵⁶ *Ibidem*, p. 03.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 03.

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 regeadora 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 jusprocedimental⁵⁸.

No momento seguinte, aduz que tais circunstâncias, por si só, seriam suficientes para, de imediato, afastar a aplicação de medidas atípicas afitivas pessoais no executivo fiscal, conforme se extrai do trecho seguinte:

Nesse raciocínio, é de imediata conclusão que medidas atípicas afitivas pessoais, tais como a suspensão de passaporte e da licença para dirigir, não se firmam placidamente no Executivo Fiscal. A aplicação delas, nesse contexto, resulta em excessos⁵⁹.

Com efeito, apesar da Lei de Execução Fiscal não impor a criação de varas exclusivas para processar e julgar os créditos fazendários, não é incomum que as legislações estaduais editem normas de organização judiciária que instituem repartições específicas a esse fim⁶⁰. Não é de se supor, contudo, que sua mera existência implique em privilégio estatal.

Em pesquisa realizada pelo CNJ no ano de 2020, relativa à especialização de varas por competência, cerca de 93,2% dos magistrados e 83,7% dos servidores entendem que a capacitação e a qualificação são positivamente influenciadas pela especialização. Outro tópico bem avaliado se refere à compreensão dos temas jurídicos, com percepção de melhora para 92,7% dos magistrados e para 84,4% dos servidores⁶¹.

Ademais, 78% dos magistrados, 73% dos servidores e até 60% dos advogados assumem que a especialização melhora a coleta de provas e a compreensão dos fluxos processuais, além de maximizar a efetividade e aprimorar a fundamentação das decisões⁶².

⁵⁸ *Ibidem*, p. 03.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 03.

⁶⁰ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números: Sumário Executivo 2023**. Disponível em: <https://encr.pw/YMYFS>. Acesso em: 01 nov. 2023. p. 235.

⁶¹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Pesquisa de percepção dos magistrados, servidores e advogados quanto à especialização de varas por competência e a unificação de cartórios judiciais**. Disponível em: <https://encr.pw/2bGVu>. Acesso em: 04. nov. 2023. p 15.

⁶² *Ibidem*, p. 16.

Por conseguinte, convém reconhecer que a especialização das varas fiscais, mais do que servir ao interesse do erário, resguarda o polo passivo da lide – sobretudo porque é favorável ao próprio executado que o juiz e os serventuários possuam conhecimento técnico especializado para atuar, de forma qualificada, no processo em que seus bens poderão ser, eventualmente, expropriados.

Quanto à afirmação sobre a Fazenda Pública possuir um corpo de procuradores altamente devotados à recuperação de seus créditos, não se ousa discordar. Todavia, o atual cenário indica que a devoção, sozinha, não é suficiente para suportar mais de 27 milhões de execuções fiscais em trâmite nem aplacar as 3,7 milhões inauguradas no ano de 2023⁶³. Do volume pendente, 12,2 milhões se concentram em São Paulo, o que perfaz 44,9% dos casos irresolutos⁶⁴.

Em meio a 2,5 milhões de processos, Inês Maria dos Santos Coimbra de Almeida Prado, Procuradora-Geral do estado mais litigioso do país, conta com apenas 796 procuradores em exercício na PGE/SP, os quais atuam em 1.1 milhão execuções fiscais estaduais e em 1.4 milhão de processos ativos no contencioso geral, além de serem responsáveis por emitir, mensalmente, cerca de 1.172 pareceres⁶⁵.

Destarte, com média superior a 3 mil processos por mandatário, não parece razoável sustentar que a devoção supere o sucateamento institucional e a consequente debilidade de seus serviços, circunstâncias que, indubitavelmente, se refletem em juízo.

Logo, na experiência brasileira de intenso inadimplemento e excessiva carga laboral na cobrança dos créditos públicos, designar um pequeno contingente de procuradores para atuar no executivo fiscal constitui tarefa que, na prática, mais se assemelha a ônus do que a privilégio.

Sem embargo, o volume excessivo de trabalho não é, decerto, o único desafio que se apresenta à defesa do erário. O Estado, secularmente, enfrenta dificuldades de ordem estrutural e burocrática na advocacia pública⁶⁶, consoante se extrai do Relatório da Diretoria do Contencioso de 1898, lavrado pelo Dr. Carlos Augusto Naylor, então chefe da repartição:

⁶³ BRASIL. **Justiça em Números**, op. cit. 146.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 150.

⁶⁵ SANTOS, Rafa. **'Interesse público também é garantido por negociação', diz procuradora-geral de SP**. Consultor Jurídico, 2023. Disponível em: <https://encr.pw/2vxQu>. Acesso em: 03 nov. 2023.

⁶⁶ PEIXOTO e PEIXOTO, op. cit. p. 28-29.

Divida activa

A cobrança da dívida activa com quanto tenha tido ultimamente grande impulso, ainda não attingiu ao gráo de perfectibilidade desejavel, especialmente pela demora na remessa das certidões que são enviadas pelas repartições incumbidas da arrecadação dos impostos e rendas, quando e logo que a respectiva cobrança não se realiza à bocca do cofre.

Quanto a dos Estados, exceptuados os do Amazonas e Goyaz, que não deram esclarecimento algum sobre esta parte do serviço, não obstante se lhes haver requisitado por officio circular e telegramma, é o que consta do resumo junto, organizado em quadro, até 31 de dezembro de 1897.

Por este resumo vê-se que a importância da mesma dívida é de 26.052:832\$605, sendo: cobrável 19.976:259\$514 e incobrável 6.076:573\$091.

Para poder conhecer as condições e número dos processos executivos e de natureza diversa, e bem assim qual a importância da divida activa ajuizada que fosse cobrável, duvidosa e insolúvel, ficando esta directoria habilitada a dar um quadro, neste relatório, os precisos esclarecimentos sobre este importante ramo do serviço público, expediu-se aos procuradores seccionaes, em 16 de junho do mesmo anno, circular junta.

Havendo apenas três dos mencionados procuradores, os dos Estados do Rio de Janeiro, Bahia e Goyaz respondido, impossível se torna apresentar o referido quadro. Para esta falta de cumprimento de dever daquelles funcionarios peço attenção superior, convindo que alguma providencia seja adoptada, a fim de evitar que de futuro se reproduza⁶⁷.

Diante desse contexto, resta admitir que a Fazenda Pública não reúne, em juízo, as mesmas condições que dispõe um particular na defesa de seus interesses⁶⁸. Em virtude disso, Marco Aurélio assinala que para o ente salvaguardar o interesse público que o norteia, é preciso que se lhe confiem condições necessárias e suficientes a tanto, as quais são identificadas, por alguns, como *privilégios*. Defende, entretanto, que tais condições compõem *prerrogativas*, as quais encontram seu fundamento na isonomia processual. Segue, pois, a distinção:

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 desigual⁶⁹.

Nessa perspectiva, compreende-se que o distinto tratamento conferido à Fazenda Pública resulta de circunstâncias que, estruturalmente, a lançam à posição

⁶⁷ NAYLOR, Carlos Augusto. Anexos ao Relatório apresentado au Presidente da República dos Estados Unidos do Brazil. v. 11, Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1898. Anexo "F", pp. 03-04. *apud* CAMPELLO, André E. B. B. **Apontamentos para estudo da história da advocacia fiscal brasileira e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - das origens lusitanas até o advento da Lei nº 2.642, de 09.11.1955**. In.: Revista dos Procuradores da Fazenda Nacional. Ano 11, nº 8 - 2009. p. 51.

⁶⁸ PEIXOTO e PEIXOTO, op. cit. p. 28.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 57.

de desvantagem. Havendo, pois, desigualdade entre os polos da relação processual, impõe-se ao legislador que, em observância à isonomia, edite normas que atenuem essa disparidade⁷⁰.

Superada essa questão, convém estabelecer uma ponte entre a persecução do crédito fazendário e sua estreita relação com o interesse público.

Malgrado não se desconheça o ostensivo esforço doutrinário para traçar os contornos da expressão *interesse público* e seu alcance, acolher-se-á, neste trabalho, a definição de Celso Antônio Bandeira de Mello. Para o autor, “o *interesse público* deve ser conceituado como o interesse resultante do conjunto de interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da sociedade e pelo simples fato de o serem”⁷¹.

Nesse âmbito, o publicista distingue os conceitos de *interesse público primário* e *interesse público secundário*. Pontua que o primeiro corresponde à dimensão pública dos interesses individuais, compreendido como o interesse da coletividade como um todo, ao passo que o segundo, *interesse público secundário*, relaciona-se ao interesse dos entes estatais enquanto pessoas jurídicas de direito público⁷². A fim de auxiliar na compreensão dos institutos, traz-se a lume as lições de Luís Roberto Barroso, atual Presidente do Supremo Tribunal Federal:

O interesse público primário é a razão de ser do Estado e sintetiza-se nos fins que cabe a ele promover: justiça, segurança e bem-estar social. Estes são os interesses de toda a sociedade. O interesse público secundário é o da pessoa jurídica de direito público que seja parte em determinada relação jurídica – quer se trate da União, quer se trate do Estado-membro, do Município ou das suas autarquias. Em ampla medida, pode ser identificado como o interesse do erário, que é o de maximizar a arrecadação e minimizar as despesas⁷³.

Nessa lógica, constata-se que a busca da Fazenda pelo adimplemento de seus créditos guarda mais afinidade com o interesse público secundário, porquanto convém ao erário postular a importância que lhe é devida, de modo a resguardar seu patrimônio. Outrossim, também forma laços com o interesse público primário, haja vista que, sem os recursos estatais, os direitos sociais sucumbiriam⁷⁴.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 29.

⁷¹ MELLO, Celso A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 59.

⁷² *Ibidem*, p. 59.

⁷³ BARROSO, Luís R. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 57.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 57.

É de se inferir, pois, que em tais circunstâncias prevalece uma relação de interdependência entre ambas as espécies. Nesta simbiose, o interesse público primário, enquanto baluarte dos anseios sociais, só prospera quando fértil o solo da receita pública – assegurada, impreterivelmente, pelo interesse público secundário. Este, em contrapartida, subsiste em razão dos fins que aquele persegue.

Ante o exposto, é possível concluir que o superfavorecimento suscitado pelo relator, na realidade, traduz-se em prerrogativas destinadas a equilibrar a relação processual em que a Fazenda Pública jaz como credora, tendo em vista os desafios estruturais que enfrenta para reivindicar seu crédito.

Em paralelo, merece destaque o papel que os créditos fazendários ostentam na promoção do interesse público, posto que servem de substrato à consecução dos direitos sociais desfrutados pela coletividade, o que justifica a existência de instrumentos que visem à sua adequada satisfação, seja por meio de prerrogativas processuais ou, se necessário, recorrendo-se a medidas de efetivação atípicas.

4.2 Da alegada alta blindagem do crédito fazendário

Na fundamentação do acórdão, invocou-se uma alta blindagem dos riscos de inadimplemento do crédito fazendário, supostamente ocasionada pela conformação jusprocedimental do executivo fiscal, a qual os ministros reputam superprivilegiada.

As estatísticas da execução fiscal, contudo, denotam uma realidade substancialmente diversa.

Antes de abordar os números, importa consignar que a adoção de medidas executivas atípicas, no plano fiscal, reivindica um olhar inclinado ao viés da *proporcionalidade panprocessual*. Transpondo, singelamente, o cerne das lições de Sérgio Cruz Arenhart, tem-se que é preciso encarar o processo judicial como uma atividade que utiliza recursos escassos, de tal sorte que o capital humano, financeiro e estrutural que alicerçam a máquina judiciária devem ser desfrutados de forma racional e aplicados de maneira eficiente⁷⁵.

Nessa perspectiva, há de se considerar não apenas as necessidades singulares de cada processo, tomado de forma isolada, mas de todo o conjunto de ações existentes e futuras, as quais demandam, consomem e fazem jus às engrenagens que movimentam a prestação jurisdicional.

⁷⁵ ARENHART, op. cit. p. 213.

De acordo com o Relatório Justiça em Números de 2023, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça, o executivo fiscal tem sido, historicamente, apontado como o principal fator de morosidade do Poder Judiciário⁷⁶. Não sem razão.

Conforme dados de 2022, as execuções fiscais representam cerca de 34% dos casos pendentes em juízo, com taxa de congestionamento em torno de 88%. Em outros termos, a cada 100 processos que tramitam ao longo do ano, apenas 12 são baixados⁷⁷.

Em se tratando de recursos escassos, indubitavelmente, um dos mais relevantes é o tempo. Compreendido na dimensão processual, sua passagem tem o poder de germinar e fulminar direitos, conceber e aniquilar pretensões no mais absoluto silêncio. O erário, apesar das prerrogativas, não está imune aos seus efeitos.

Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Avançada, as baixas promovidas pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional ocorrem, majoritariamente, por prescrição e decadência (36,8%)⁷⁸, evento que, além de fomentar a desigualdade na cobrança de tributos e, tradicionalmente, incentivar a inadimplência, revela um desregrado desperdício de recursos. E não é só.

Compulsando-se o relatório do CNJ, verifica-se que ao desconsiderar o volume de execuções fiscais, a taxa de congestionamento do Poder Judiciário reduz 6 pontos percentuais, passando de 72,9% para 66,9% em 2022⁷⁹. Embora, a princípio, a diferença pareça sutil, seu alcance, ainda que utópico, resultaria em substancial aumento na disponibilidade monetária, temporal e de pessoal na esfera judiciária.

Isso se deve à lógica de que, por se tratar de ferramentas finitas, sua administração deve conjugar-se com o primado da igualdade em sentido substancial. Em outros termos, a utilização desses mecanismos, por se revestirem de escassez, precisa ser dimensionada a partir do esforço remanescente que será disponibilizado a outras pessoas, as quais também são potenciais usuárias desse serviço⁸⁰.

⁷⁶ BRASIL. **Justiça em Números: Sumário Executivo 2023**. Disponível em: <https://encr.pw/YMYFS>. Acesso em: 01 nov. 2023. p. 149.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 150.

⁷⁸ BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela PGFN**. Disponível em: l1nk.dev/V1dbN. Acesso em: 01 nov. 2023. p. 07.

⁷⁹ BRASIL. **Justiça em Números**, op. cit. p. 150.

⁸⁰ ARENHART, op. cit. p. 213.

Outrossim, não se pode olvidar do fato que, caso o recebimento de novas execuções fiscais fosse interrompido hoje, ainda seriam necessários cerca de 7 anos e 7 meses para liquidar todo o acervo atual⁸¹.

Diante do contexto, impõe-se analisar esse hiato de modo bidimensional.

O primeiro aspecto dirige-se à perspectiva do executado que, equivocadamente, se vê submetido a uma execução fiscal indevida. Nessa hipótese, a morosidade na resolução do imbróglio o afeta não só no plano jurídico, como também se mostra potencialmente ofensiva à sua esfera psíquica, imputando-lhe mal que se protraí em demasia. Nesses casos haveria, portanto, uma dupla injustiça.

A segunda dimensão impacta, indiretamente, a coletividade. Como abordado na subseção anterior, há uma relação de interdependência entre o crédito público e a consumação dos direitos previstos na Carta Magna, de sorte que aqui a repercussão também se bifurca.

Primeiro porque, como demonstram os números, não há recursos suficientes para satisfazer o grande volume de execuções fiscais em prazo razoável. Assim, os processos se acumulam de tal forma que o ajuizamento de novas demandas, se ineficazes forem, só retroalimenta o caos que assola o Judiciário.

Em segundo, porque a morosidade na execução de atos judiciais, em especial a citação, reduz as chances de êxito no resgate do crédito exequendo⁸². A fim de melhor ilustrar a realidade executiva, segue excerto da pesquisa do IPEA sobre o Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal:

O processamento da execução fiscal é um ritual ao qual poucas ações sobrevivem. Apenas três quintos dos processos de execução fiscal vencem a etapa de citação (sendo que em 36,9% dos casos não há citação válida, e em 43,5% o devedor não é encontrado). Destes, a penhora de bens ocorre em apenas um quarto dos casos (ou seja, 15% do total), mas somente uma sexta parte das penhoras resulta em leilão. Contudo, dos 2,6% do total de processos que chega a leilão, em apenas 0,2% o resultado satisfaz o crédito. A adjudicação extingue a ação em 0,3% dos casos⁸³.

Conforme se extrai do relatório, a etapa de citação constitui grande obstáculo à recuperação da verba pública, o que, por consequência, eleva os índices gerais de

⁸¹ *Ibidem*, p. 151.

⁸² Segundo o relatório do IPEA, quando o devedor não é encontrado logo na primeira tentativa de citação, as chances de que venha a ser localizado posteriormente caem para pouco mais de um terço, cerca de 34,8% dos casos. BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal**. Disponível em: <https://11nk.dev/t6iib>. Acesso em: 01 nov. 2023. p. 19.

⁸³ BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Ibidem*, p. 33-34.

congestionamento, além de maximizar a falta de êxito em parcela substancial das demandas. Os atos expropriatórios, a seu turno, apresentam sinais críticos de ineficiência, embora se reconheça que, na maior parte dos casos, serão eles os responsáveis pela satisfação do crédito exequendo⁸⁴.

Não equivale dizer, evidentemente, que se advoga pelo seu uso exclusivo, prescindindo de outros meios potencialmente efetivos.

A um, porque cada execução fiscal inexitosa desperdiça recursos públicos que poderiam ser destinados a saldar outras demandas, de tal sorte que a oportunidade de recuperar o crédito exequendo por meio judicial alternativo se torna via digna de ser explorada quando o cenário autorizar.

A dois, porque sendo subsidiária a aplicação dos meios executivos atípicos, a única conclusão possível é que os métodos convencionais falharam mesmo com a existência de prerrogativas fazendárias, ou, a quem agradar, de privilégios. Sendo assim, invocar as particularidades processuais da execução fiscal para negar-lhe a atipicidade, por ironia, só reforça a sua conveniência.

A caminho do encerramento, cumpre esclarecer que qualquer medida executiva, seja típica ou atípica, de cunho pessoal ou patrimonial, pode, ocasionalmente, se mostrar abusiva à luz do caso concreto. A eventual desproporcionalidade em seu emprego não está adstrita ao executivo fiscal e, por essa razão, excessos também são presenciados na esfera cível.

É precisamente por isso que se faz indispensável a fixação de diretrizes que orientem a adequada aplicação das medidas inominadas, de modo que, uma vez observados os seus pressupostos no plano fiscal, não se revela razoável afastar sua incidência de forma abstrata, sem considerar os contornos da demanda⁸⁵. Afinal, se na execução civil, que tutela interesses particulares, a simetria com o caso concreto é imperiosa, não se vislumbra motivo plausível para que no executivo fiscal, associado ao interesse público, esse requisito seja desprezado.

Por fim, sob qualquer ângulo que se analise a questão, não há como subscrever os argumentos delineados no acórdão, especialmente no que tange à

⁸⁴ DOUTOR, op. cit. p. 93.

⁸⁵ A esse respeito, consignou-se no acórdão da ADI 5.941: *A variabilidade e dinamicidade dos cenários com os quais as Cortes podem se deparar (e.g. tutelas ao meio ambiente, à probidade administrativa, à dignidade do credor que demanda prestação essencial à sua subsistência, ao erário e patrimônio públicos)*, torna impossível dizer, a priori, qual o valor jurídico a ter precedência, de modo que se impõe estabelecer o emprego do raciocínio ponderativo para verificar, no caso concreto, o escopo e a proporcionalidade da medida executiva, vis-à-vis a liberdade e autonomia da parte devedora. (grifou-se).

alta blindagem do crédito público, sobretudo porque, se real fosse, este estudo perderia seu objeto. Não haveria razão para se debruçar sobre a relevância das medidas de efetivação atípicas no executivo fiscal se, de fato, sua conformação jusprocedimental, por si só, garantisse o adimplemento do crédito.

Lamentavelmente, a realidade diverge. Diante de um discurso oficial que contradiz índices tão alarmantes, a pertinência do tema se mantém, mesmo que a contragosto.

5 CONCLUSÃO

À luz das análises empreendidas, verifica-se que o debate acerca das medidas executivas atípicas, tanto no executivo cível quanto na execução fiscal, desafia concepções arraigadas e revela nuances complexas, que ainda reclamam desdobramentos jurisprudenciais.

Com relação ao ponto cardeal deste breve ensaio, as reflexões acerca do acórdão do HC nº 453.870/PR evidenciaram que a execução fiscal, longe de ser um processo ágil e eficaz, atravessa múltiplos desafios que comprometem sua efetividade.

Acerca da especialização de suas varas, revelou-se que a existência não configura, por si só, um privilégio estatal, mormente porque também beneficia o executado, na medida em que lhe proporciona um processo conduzido por juízes e servidores mais versados na matéria.

Quanto à alegação de um corpo de procuradores altamente devotados à proteção do erário, os dados sobre o expressivo volume de execuções fiscais conduzem à escassez dos recursos humanos necessários para, adequadamente, desempenhar essa função. Constatou-se, ainda, que há mais de século a advocacia pública enfrenta dificuldades de ordem estrutural e burocrática, as quais, inevitavelmente, refletem na sua atuação em juízo, ocasionando uma assimetria processual frente aos particulares.

Ato contínuo, ao abordar a distinção entre *privilégios* e *prerrogativas*, foi possível atestar que as particularidades processuais fazendárias possuem fundamentos razoáveis que, além de visar o equilíbrio da relação processual, guardam estreita relação com a promoção do interesse público, porquanto uma ampla gama de direitos são subsidiados pelo erário.

Ademais, recorrendo-se a dados estatísticos, o estudo desmistificou a excessiva blindagem do crédito fiscal, destacando alguns entraves enfrentados pela sua sistemática. Para tanto, revestiu-se da visão panprocessual, a fim de estabelecer uma ponte entre os altos índices de congestionamento e sua relação com a escassa disponibilidade de recursos para os demais usuários, sejam efetivos ou potenciais.

Em momento posterior, uma linha foi traçada entre a dimensão processual do tempo e seu impacto nas baixas promovidas na execução fiscal, as quais, majoritariamente, são fulminadas pela prescrição ou decadência. Ainda sobre esse tópico, destacou-se que o desregrado desperdício de recursos finitos implica maior acúmulo de demandas, o que retarda a execução de atos judiciais e, por conseguinte, reduz o êxito na recuperação do crédito exequendo.

Observou-se, ainda, que os dados apresentados evidenciam lacunas significativas no executivo fiscal, sobretudo nas fases de citação e nos atos expropriatórios, que elevam os índices de congestionamento. Destarte, a constatação de que os métodos convencionais têm se provado insuficientes, mesmo diante das prerrogativas fazendárias, realça a pertinência das medidas executivas atípicas no âmbito fiscal.

Diante do cenário delineado, conclui-se que a busca por uma eficiente administração dos recursos, pautada na sinergia entre o crédito fazendário e o interesse público, reivindica a aplicação de meios executivos atípicos no plano fiscal. Nesse prisma, a infundada recusa ao seu emprego, além de contradizer a essencial simetria com o caso concreto, constrói um abismo desarrazoado entre o tratamento dispensado à tutela dos interesses particulares e à salvaguarda do crédito público.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

NAYLOR, Carlos Augusto. Anexos ao Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brazil. v. 11, Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1898. Anexo "F", pp. 03-04. *apud* CAMPELLO, André E. B. B. **Apontamentos para estudo da história da advocacia fiscal brasileira e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - das origens lusitanas até o advento da Lei nº 2.642, de 09.11.1955.** *In.*: Revista dos Procuradores da Fazenda Nacional. Ano 11, nº 8 - 2009.

ARAGÃO, Nilsiton R. A. **Fundamento e parâmetros para utilização de medidas executórias atípicas.** Revista ANNEP de Direito Processual, vol. 1, nº 1, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://revistaannep.com.br/index.php/radp/article/view/5>. Acesso em: 02 set. 2023.

ARENHART, Sérgio C. **Tutela atípica de prestações pecuniárias. Por que ainda aceitar o “é ruim, mas eu gosto”?** Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, nº 80, abr. 2021.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos.** 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BARROSO, Luís R. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo.** 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **Acórdão do Recurso Especial nº 1.788.950/MT.** 3ª Turma, Rel. Min. Nancy Andrighi. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201803438355&dt_publicacao=26/04/2019. Acesso em: 13 de set. 2023.

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: 28 set. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números: Sumário Executivo 2023.** Disponível em: <https://encr.pw/YMYFS>. Acesso em: 01 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº. 13.105, de 16 de Março de 2015.** Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 01 ago. 2023

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela PGFN.** Disponível em: l1nk.dev/V1dbN. Acesso em: 01 nov. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Pesquisa de percepção dos magistrados, servidores e advogados quanto à especialização de varas por competência e a**

unificação de cartórios judiciais. Disponível em: <https://encr.pw/2bGVu>. Acesso em: 04. nov. 2023.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal.** Disponível em: <https://l1nk.dev/t6iib>. Acesso em: 01 nov. 2023.

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: <encr.pw/8bQb6>. Acesso em: 04 ago. 2023

BENJAMIN, Antônio Herman; MARQUES, Cláudia Lima. **A Teoria do Diálogo das Fontes e seu impacto no Brasil: uma homenagem a Erick Jayme.** Revista de Direito do Consumidor, vol. 115, ano 27, p. 23. São Paulo: Editora RT, jan. - fev/2018.

CARDOSO, Beatriz. **Teoria geral da execução no novo CPC.** Disponível em: <encr.pw/ZBej5>. Acesso em: 30 set. 2023.

CUNHA, Leonardo C. da. **A Fazenda Pública em Juízo.** 15ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Cláusulas gerais processuais.** Revista Opinião Jurídica, Fortaleza, v. 8, n. 12, p. 118-130, jan./dez. 2010.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil: Execução.** 7ª ed. Salvador: Juspodivm. fev. 2017.

DINAMARCO, Cândido R. **A instrumentalidade do processo.** 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

DOUTOR, Maurício P. **Medidas executivas atípicas na execução por quantia certa: diretrizes e limites de aplicação.** 161 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2019.

FARIA, Márcio G. S. **Interações entre o novo CPC e a LEF: a teoria do diálogo das fontes no processo de execução fiscal.** In.: DUARTE, Fernanda; BOMFIM, Gilson; MURAYAMA, Janssen (Orgs.). A LEF e o Novo CPC: reflexões e tendências. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 53-67.

FUX, Luiz. **Tutela Jurisdicional: finalidade e espécies.** Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva, v. 14, n. 2, p. 107-231, jul./dez. 2002.

GUERRA, Marcelo L. **Direitos fundamentais e a proteção do credor na execução civil.** São Paulo: RT, 2003.

MARINONI, Luiz G. **Controle do poder executivo do juiz. Execução civil: estudos em homenagem ao Professor Paulo Furtado.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

MEDINA, José M. G. **Execução**. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

MELLO, Celso A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MINAMI, Marcos Y. **Breves apontamentos sobre a generalização das medidas de efetivação no CPC/15 – do processo para além da decisão**. In.: MACÊDO, Lucas Buriel; PEIXOTO, Ravi; FREIRE, Alexandre (Orgs.). **Execução**. Salvador: Juspodivm, 2015.

MINAMI, Marcos Y. **Proposta de concretização dogmática das cláusulas gerais executivas do Código de Processo Civil Brasileiro de 2015**. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

NEVES, Daniel A. A. **Medidas executivas coercitivas atípicas na execução de obrigação de pagar quantia certa – art. 139, IV, do novo CPC**. Revista de Processo, São Paulo, v. 265, p. 107-150. 2017.

PEIXOTO, Marco Aurélio V.; PEIXOTO, Renata C. V. **Fazenda Pública e Execução**. 1ª ed. Salvador: Juspodivm, 2018.

RODOVALHO, Thiago. **O necessário diálogo entre a doutrina e a jurisprudência na concretização da atipicidade dos meios executivos**. Disponível em: <https://l1nq.com/Kl8mh>. Acesso em: 01 out. 2023.

SANTOS, Rafa. **'Interesse público também é garantido por negociação', diz procuradora-geral de SP**. Consultor Jurídico, 2023. Disponível em: <https://encr.pw/2vxQu>. Acesso em: 03 nov. 2023.

TALAMINI, Eduardo. **Poder geral de adoção de medidas coercitivas e sub-rogatórias nas diferentes espécies de execução**. In.: Medidas executivas atípicas. TALAMINI, Eduardo; MINAMI, Marcos Y. (Coord.). 4ª ed. São Paulo: Juspodivm, 2023. 29-69. p. 39-40.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Lei de Execução Fiscal**. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

VITORELLI, Edilson. **Atipicidade dos meios de execução no processo coletivo: em busca de resultados sociais significativos**. In.: DIDIER JÚNIOR, Fredie (Coord.); MINAMI, Marcos Y; TALAMINI, Eduardo (Org.). **Grandes temas do novo CPC – Atipicidade dos meios executivos**. Salvador: Juspodivm, 2018.

ZANETI JÚNIOR, Hermes. **Comentários ao código de processo civil - artigos 824 ao 925**. São Paulo: RT, 2016. vol. XIV. In.: MARINONI, Luiz Guilherme (Dir.). ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel (Coord.). **Comentários ao Código de Processo Civil**.