



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

THAÍS COELHO LEAL

**A APLICAÇÃO DAS MEDIDAS EXECUTIVAS ATÍPICAS NAS EXECUÇÕES
FISCAIS: UMA ANÁLISE À LUZ DA EFETIVIDADE DA DECISÃO JUDICIAL E
DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS**

FORTALEZA

2026

THAÍS COELHO LEAL

A APLICAÇÃO DAS MEDIDAS EXECUTIVAS ATÍPICAS NAS EXECUÇÕES
FISCAIS: UMA ANÁLISE À LUZ DA EFETIVIDADE DA DECISÃO JUDICIAL E DOS
DIREITOS FUNDAMENTAIS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Constituição, Sociedade e Pensamento Jurídico.

Orientador: Prof. Dr. Juvêncio Vasconcelos Viana.

FORTALEZA

2026

THAÍS COELHO LEAL

A APLICAÇÃO DAS MEDIDAS EXECUTIVAS ATÍPICAS NAS EXECUÇÕES
FISCAIS: UMA ANÁLISE À LUZ DA EFETIVIDADE DA DECISÃO JUDICIAL E DOS
DIREITOS FUNDAMENTAIS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Constituição, Sociedade e Pensamento Jurídico.

Aprovada em: 23/02/2026

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Juvêncio Vasconcelos Viana (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dra. Denise Lucena Cavalcante
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dra. Janaina Soares Noleto Castelo Branco
Universidade Federal do Ceará (UFC)

A Deus, que, em Sua grandiosa bondade,
me concedeu força, paz e perseverança;

Aos meus familiares e amigos, por serem
a fonte da minha alegria e o alicerce que
me sustenta;

À Thaís que, ainda criança sonhava em
cursar Direito nesta Universidade e que,
por meio da tenacidade, pôde concretizar
esse sonho.

AGRADECIMENTOS

A conclusão deste trabalho representa, antes de tudo, a realização de um sonho. Um sonho inicialmente individual, mas que se tornou coletivo, compartilhado por meio de conversas, orientações, escutas, silêncios, caronas e cafés. Compreendo que nada se conquista sozinho, pois toda realização envolve, ainda que minimamente, o outro. Esses “outros” foram fundamentais para a vivência e a conclusão desta etapa.

Primeiramente, a Deus, por me conceder as condições necessárias ao meu desenvolvimento pessoal e acadêmico, pelo atendimento das minhas preces, pela escuta constante e pelo dom da vida. Em tudo, há graça.

Aos meus familiares, por sempre terem acreditado em mim, pela compreensão das ausências, pelos cafés coados e pelo constante estímulo à curiosidade. Muito além de uma educação formal, ensinaram-me uma formação humanitária, voltada ao social e à coletividade. Que continuemos unidos pela fé de que, se um de nós anda, todos andam também.

Aos meus amigos, que são a leveza da minha vida e me equilibram no constante viver, mostrando-me que se aprende em todas as situações e que é possível escolher ser feliz em cada uma delas.

Ao Professor Dr. Juvêncio Vasconcelos Viana, meu orientador, registro meu profundo agradecimento por toda a atenção e pelos conselhos que ultrapassam a vida acadêmica e alcançam a vida pessoal. Para além das valiosas experiências oportunizadas em sala de aula, seminários e publicações, agradeço, sobretudo, pela confiança em mim depositada ao longo dessa trajetória.

Às professoras Dra. Denise Lucena Cavalcante e Dra. Janaina Soares Noleto Castelo Branco, que são referências e que gentilmente aceitaram o convite para atuarem como avaliadores desta banca de defesa da dissertação.

À Universidade Federal do Ceará, por intermédio de seu corpo docente, discente, bem como de seus funcionários e colaboradores, responsáveis por um ensino que ultrapassa o âmbito acadêmico e se destaca pela excelência. Que o ensino público e a pesquisa pública de qualidade sejam cada vez mais valorizados, respeitados e democratizados.

À uma pequena Thaís, que sempre foi fiel a si mesma e aos seus sonhos, por ter se permitido aguardar e executar um sonho latente. Que, por meio deste trabalho,

elaborado em uma Universidade Pública, eu tenha conseguido retornar à sociedade o que de mais valioso ela me oferece: educação e conhecimento.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

“O que tem de ser tem muita força, tem uma força enorme” (Rosa, 2021).

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo examinar a possibilidade de aplicação das medidas executivas atípicas nas execuções fiscais, a partir da análise do desenvolvimento das cláusulas gerais executivas do CPC/15, dos fundamentos constitucionais que sustentam sua utilização e das críticas formuladas à sua aplicação. O Código de Processo Civil de 2015 incorporou cláusulas gerais como forma de conferir maior dinamicidade ao sistema processual e ampliar a autonomia judicial para coibir condutas que visavam frustrar a execução. Nesse contexto, a relevância do tema das medidas executivas atípicas no âmbito das execuções fiscais é consubstanciada pelo intenso debate doutrinário e jurisprudencial, bem como pela apreciação da matéria pelos tribunais superiores. O estudo analisa o gargalo da execução fiscal e a inefetividade da tutela jurisdicional, considerando a elevada morosidade desses procedimentos no Poder Judiciário brasileiro, bem como a relevância da arrecadação tributária para a manutenção do Estado Fiscal Social e para a concretização dos direitos fundamentais. Aborda-se, ainda, a necessidade de compatibilizar a efetividade da execução com a preservação dos direitos do executado, por meio de juízo de ponderação no caso concreto. A pesquisa examina o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal acerca da constitucionalidade e dos limites das medidas executivas atípicas, com destaque para julgados paradigmáticos sobre o tema. Metodologicamente, adota-se abordagem híbrida, com pesquisas descritiva e exploratória, revisão bibliográfica e documental, análise legislativa, doutrinária e jurisprudencial. Conclui-se que a utilização das medidas executivas atípicas, quando submetida à filtragem constitucional, pode contribuir para a efetividade da execução fiscal, a duração razoável do processo e a tutela jurisdicional efetiva, bem como para a promoção de um Estado Fiscal Social sustentável.

Palavras-chave: medidas executivas atípicas; execução fiscal; cláusulas gerais executivas; tutela jurisdicional efetiva; Estado Fiscal Social.

ABSTRACT

This study aims to examine the possibility of applying atypical enforcement measures in tax enforcement proceedings, based on an analysis of the development of the general enforcement clauses introduced by the Brazilian Code of Civil Procedure of 2015, the constitutional foundations that support their use, and the criticisms raised against their application. The 2015 Code of Civil Procedure incorporated general clauses in order to provide greater flexibility to the procedural system and to expand judicial discretion to restrain conduct intended to frustrate enforcement. In this context, the relevance of atypical enforcement measures in tax enforcement proceedings is evidenced by intense doctrinal and jurisprudential debate, as well as by the examination of the matter by the higher courts. The study analyzes the bottleneck of tax enforcement and the ineffectiveness of judicial protection, considering the significant delay of such proceedings within the Brazilian Judiciary, as well as the importance of tax collection for maintaining the Fiscal Social State and for the realization of fundamental rights. It also addresses the need to reconcile the effectiveness of enforcement with the protection of the debtor's rights, through a balancing test applied to the specific circumstances of each case. The research examines the positions adopted by the Superior Court of Justice and the Federal Supreme Court regarding the constitutionality and limits of atypical enforcement measures, with emphasis on landmark decisions on the subject. Methodologically, a hybrid approach is adopted, combining descriptive and exploratory research, bibliographic and documentary review, and legislative, doctrinal, and jurisprudential analysis. The study concludes that the use of atypical enforcement measures, when subject to constitutional scrutiny, may contribute to the effectiveness of tax enforcement, the reasonable duration of proceedings, and effective judicial protection, as well as to the promotion of a sustainable Fiscal Social State.

Keywords: atypical enforcement measures; tax enforcement; general enforcement clauses; effective judicial protection; Fiscal Social State.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

- Figura 1 Evolução histórica do tempo médio entre o ajuizamento e a primeira sentença, por grau de jurisdição e fase processual
- Figura 2 Evolução histórica do tempo médio entre o ajuizamento e a primeira baixa, por grau de jurisdição e fase processual
- Figura 3 Evolução histórica do tempo médio de tramitação dos processos pendentes, por grau de jurisdição e fase processual
- Figura 4 Evolução temporal do impacto da execução fiscal sobre o tempo de tramitação dos processos baixados
- Figura 5 Evolução histórica do impacto da execução fiscal sobre o tempo de permanência no acervo do Poder Judiciário
- Figura 6 Comportamento histórico do impacto da execução fiscal na taxa de congestionamento total

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABDPro	Associação Brasileira de Direito Processual
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AgInt	Agravo Interno
AGU	Advocacia-Geral da União
AREsp	Agravo em Recurso Especial
CC/02	Código Civil de 2002
CCS	Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional
CDA	Certidão de Dívida Ativa
CJF	Conselho da Justiça Federal
CNH	Carteira Nacional de Habilitação
CNIB	Central Nacional de Indisponibilidade de Bens
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CPC/15	Código de Processo Civil de 2015
CPC/73	Código de Processo Civil de 1973
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CTN	Código Tributário Nacional
DETRAN	Departamento Estadual de Trânsito
DIEST	Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
DPJ	Departamento de Pesquisas Judiciárias
HC	<i>Habeas Corpus</i>
IBDP	Instituto Brasileiro de Direito Processual
IDPJ	Incidente de Desconsideração da Personalidade Jurídica
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LEF	Lei de Execução Fiscal
MPF	Ministério Público Federal
PEFM	Processo de Execução Fiscal Médio

PGE/SP	Procuradoria Geral do Estado de São Paulo
PGFN	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
PGR	Procuradoria-Geral da República
PIB	Produto Interno Bruto
PT	Partido dos Trabalhadores
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TRF	Tribunal Regional Federal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 CLÁUSULAS GERAIS EXECUTIVAS NO PROCESSO CIVIL BRASILEIRO	19
2.1 Cláusulas gerais no CPC/73 e no CPC/15 e as medidas executivas atípicas.....	21
2.2 Inefetividade jurisdicional e o gargalo da execução	34
2.3 Direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva e tipicidade flexível	43
3 EXECUÇÃO FISCAL NO BRASIL: FUNDAMENTOS E PROBLEMÁTICAS	50
3.1 O Direito Processual Público e o dever fundamental de pagar tributos e o Estado Social	51
3.2 A mora e os custos da execução fiscal no âmbito do Poder Judiciário	61
3.3 A Lei de Execução Fiscal e a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil.....	72
4 AS MEDIDAS ATÍPICAS NAS EXECUÇÕES FISCAIS E O ENTENDIMENTO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	84
4.1 A aplicabilidade das medidas atípicas no âmbito das execuções fiscais	85
4.2 O posicionamento dos tribunais superiores brasileiros acerca das medidas executivas atípicas nas execuções fiscais	90
4.2.1 <i>O entendimento do Superior Tribunal de Justiça no HC n.º 453.870/PR de 2019</i>	91
4.2.2 <i>A constitucionalidade das cláusulas gerais pelo Supremo Tribunal Federal na ADI n.º 5.941/DF de 2023</i>	98
4.2.3 <i>A mudança de entendimento do Superior Tribunal de Justiça no AgInt no AREsp n.º 1.770.170/PB de 2024</i>	103
4.2.4 <i>O julgamento do Tema Repetitivo n.º 1137 pelo Superior Tribunal de Justiça em 2025</i>	106
5 CONCLUSÃO	109
REFERÊNCIAS	114

1 INTRODUÇÃO

O Código de Processo Civil de 2015 (CPC/15) foi concebido a partir da incorporação de cláusulas gerais. Essas cláusulas, cujo o texto normativo é composto por termos imprecisos e o efeito jurídico é indefinido, foram introduzidas no ordenamento jurídico brasileiro com o objetivo de conferir maior flexibilidade na aplicação da norma ao caso concreto, ampliando, dessa forma, a autonomia do magistrado na resolução do conflito sob análise.

Desta feita, a autonomia conferida ao magistrado tem por escopo assegurar o cumprimento das decisões judiciais por parte dos jurisdicionados, pois estes, em diversas ocasiões, empregam subterfúgios para frustrar a regular tramitação e a conclusão dos processos. Assim, as medidas executivas atípicas, que podem ser compreendidas como a aplicação das cláusulas gerais no caso concreto, passaram a ser amplamente utilizadas no âmbito processual para privilegiar a conclusão do dissídio instaurado que demandou a tutela jurisdicional.

O tema, especificamente no que tange à possibilidade de aplicação dessas medidas executivas nas execuções fiscais, ganhou ampla notoriedade na doutrina e na jurisprudência, de modo que a questão das medidas atípicas nas execuções fiscais foi objeto de detida apreciação pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) e pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

Nesse sentido, propõe-se examinar a incidência das medidas executivas atípicas no procedimento executivo fiscal, a partir da análise da evolução interpretativa acerca da aplicação das cláusulas gerais executivas do CPC/15 nesse tipo de demanda. Com isso, o presente trabalho propõe-se a examinar diferentes posicionamentos judiciais e construções doutrinárias que se fundamentam nas cláusulas gerais executivas no âmbito das execuções fiscais, bem como a explicitar o fundamento constitucional que sustenta sua admissibilidade, além de analisar as vantagens e desvantagens decorrentes de sua aplicação ao caso concreto

Desse modo, o presente estudo revela-se relevante para o aprofundamento da compreensão acerca das cláusulas gerais executivas, sob uma perspectiva constitucional e de sua aplicabilidade no âmbito da execução fiscal. Ademais, poderá contribuir para a contenção de decisões arbitrárias que eventualmente vulnerem garantias constitucionais. Outrossim, pretende fomentar a observância da duração

razoável do processo, da celeridade, do acesso à justiça e do dever fundamental de pagar tributos, entre outros valores constitucionalmente assegurados.

A hipótese inicial é a de que as medidas executivas atípicas se compatibilizam com o procedimento executivo fiscal, desde que sejam analisados os princípios constitucionais e a aplicação subsidiária do CPC/15 no caso concreto. Essas medidas podem contribuir na atenuação do gargalo da execução fiscal, na efetividade da tutela jurisdicional, na duração razoável do processo e, ainda, na manutenção do modelo de Estado Fiscal Social, que busca concretizar os direitos fundamentais dos indivíduos a partir da arrecadação dos tributos pagos pela sociedade.

Desta feita, a hipótese da pesquisa será desenvolvida em três capítulos, que terão a finalidade de responder ao seguinte questionamento: como compatibilizar a aplicação das medidas executivas atípicas nas execuções fiscais com os direitos fundamentais do executado e com a efetividade da decisão judicial?

Para esclarecer o questionamento, o primeiro capítulo do desenvolvimento apresenta uma análise das cláusulas gerais executivas no Processo Civil Brasileiro, a partir do Código de Processo Civil de 1973 (CPC/73) e de 2015, bem como explana acerca da inefetividade jurisdicional, do gargalo da execução, do direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva e da tipicidade flexível.

Embora tenham sido incluídas cláusulas gerais no CPC/73 através das reformas realizadas após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CRFB/88), o código parecia de coerência, porquanto fora elaborado a partir de concepções patrimonialistas e fundamentalmente típicas. Assim, diante das recorrentes falhas do CPC/73 em garantir a efetividade da atividade jurisdicional, notou-se a necessidade de elaboração de um novo código. Com isso, visando essa concretude de princípios, o CPC/15 entrou em vigência com diversas cláusulas gerais, a exemplo do arts. 139, IV, 297 e 536, §1º.

Essas cláusulas gerais autorizam magistrado a adotar medidas executivas atípicas conforme as peculiaridades do caso concreto, a exemplo da apreensão do passaporte, suspensão da Carteira Nacional de Habilitação (CNH), anotação do nome do executado na Central Nacional de Indisponibilidade de Bens (CNIB), bloqueio de cartão de crédito, consulta do nome do executado no Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional (CCS) do Banco Central e outros. Entretanto, devem ser observados os princípios constitucionais que orientam o ordenamento jurídico pátrio, como o princípio da proporcionalidade, razoabilidade, ampla defesa, contraditório etc.,

no momento de aplicação dessas medidas.

As cláusulas gerais foram inseridas no ordenamento jurídico pátrio como ferramenta para atenuar a problemática da inefetividade da execução e, também, como mecanismo de salvaguardar direitos fundamentais, visto que o acesso à justiça deve compreender a atividade satisfativa e, também, que a tutela jurisdicional efetiva é percebida como um direito fundamental previsto na CRFB/88.

Destaca-se que a tutela jurisdicional, ao não ser efetivada no caso concreto, pode ser compreendida como a ratificação de uma injustiça, pois o devedor não cumpriu a sua obrigação com o credor tanto na via extrajudicial quanto na via judicial. Ademais, esse cenário atesta a inefetividade da atuação judicial, que possui a incumbência de resolver definitivamente os conflitos, sejam eles estabelecidos entre particulares ou entre a Fazenda Pública e os particulares.

Nesse contexto, a partir da análise do Relatório Justiça em Números 2025, realizado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), observa-se que, hodiernamente, para além da patente demora na fase de execução, a grande parte dos processos de execução pendentes de baixa que assolam o Poder Judiciário são execuções fiscais, que podem ser compreendidas como procedimentos judiciais que objetivam a cobrança de dívidas tributárias e não tributárias de pessoas e empresas com a Fazenda Pública.

Para mais, ressalta-se que a flexibilização do procedimento deve observar os princípios da adequação e da adaptabilidade. O princípio da adequação equivale à imposição sistemática dirigida ao legislador para que este institua modelos procedimentais adequados para a tutela especial de determinadas partes ou do direito material. Por sua vez, o princípio da adaptabilidade serve para guiar a atividade do magistrado de flexibilizar o procedimento legal inadequado ou de reduzida utilidade para melhor atendimento das peculiaridades da causa.

Salutar destacar que não se deve, sob o pretexto de privilegiar a celeridade processual e a efetividade da tutela jurisdicional, extirpar direitos de uma das partes processuais, mas, deve ser realizado, no caso concreto, uma ponderação de interesses entre os direitos em aparente conflito, bem como deve ser preservado o núcleo do direito a ser limitado.

O segundo capítulo do desenvolvimento aborda a concepção de Direito Processual Público, do dever fundamental de pagar tributos, do Estado Social, da mora e os custos da execução fiscal no âmbito do Poder Judiciário brasileiro, bem

como a aplicação subsidiária do CPC nas execuções fiscais, conforme estabelecido na Lei de Execução Fiscal (LEF).

O direito processual civil deve ser voltado à solução e à aplicação de conflitos de interesses em situações regidas pelo direito público, porquanto o direito processual (inclusive o civil) é ramo do direito público, pois deve analisar o modo de solução dos conflitos por uma das funções estatais, a do Poder Judiciário.

Nesse âmbito, destaca-se que a diferenciação normativo-processual existente em relação às lides de direito público se baseia em juízos valorativos ligados à noção de supremacia do interesse público, porquanto são colocados em conflito valores hierárquicos de mesma índole hierárquica. De um lado, as atividades fundamentais do Estado são mantidas, em grande medida, pelas receitas oriundas da cobrança de tributos; de outro, faz-se necessária a limitação da intervenção estatal, a fim de resguardar a propriedade privada e a liberdade individual. Assim, o Estado Democrático de Direito deve considerar *i)* a necessidade de custear o Estado e; *ii)* o respeito à integridade do cidadão.

Além disso, a cobrança dos tributos deve ser vista como um contributo indispensável, principalmente para o fornecimento dos direitos fundamentais de segunda dimensão, porquanto o Estado Fiscal Social, para cumprir com suas tarefas constitucionais, necessita de recursos ou meios de exigir dos cidadãos os impostos. Outrossim, destaca-se que os direitos fundamentais de primeira dimensão, quais sejam, os direitos de liberdade, também são assegurados e preservados por meio da arrecadação de tributos.

Verifica-se uma dificuldade tanto na arrecadação dos tributos quanto na excessiva morosidade para a conclusão das execuções fiscais no âmbito do Poder Judiciário brasileiro, o que torna imprescindível a reflexão acerca dos mecanismos a serem adotados para assegurar o recebimento do crédito tributário no processo executivo fiscal de maneira efetiva e célere.

Destaca-se que o Código de Processo Civil é aplicado subsidiariamente a todos os conflitos de direito material que estejam destituídos de um sistema processual próprio, ou que apresentem lacunas a determinadas temáticas, como ocorre com as medidas executivas atípicas no procedimento executivo fiscal. Embora a execução fiscal seja regida por uma lei específica, a LEF admite expressamente a aplicação subsidiária do CPC.

O terceiro capítulo do desenvolvimento dispõe que a aplicação dessas

cláusulas gerais executivas no âmbito das execuções fiscais, que reclamam, naturalmente, uma filtragem constitucional, pode ser percebida como positiva para atenuar o gargalo da morosidade do sistema de justiça. Outrossim, seria possível fomentar a arrecadação tributária de forma inovadora e satisfativa, porquanto trata-se de medida admitida pelo ordenamento jurídico.

Com isso, observa-se a possibilidade de aplicação das medidas executivas atípicas, por meio das cláusulas gerais executivas, nas execuções fiscais, desde que sua utilização e análise observem parâmetros constitucionais, pautem-se pela proporcionalidade e busquem preservar os direitos fundamentais das partes. Cumpre destacar, ainda, que os direitos fundamentais não são absolutos, devendo ser ponderados em casos de conflitos.

Ainda, é analisado o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça no *Habeas Corpus* (HC) n.º 453.870/PR, do Supremo Tribunal Federal sobre a constitucionalidade das medidas executivas atípicas no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 5.941/DF, analisa a mudança de entendimento do STJ no Agravo Interno (AgInt) no Agravo em Recurso Especial (AREsp) n.º 1.770.170/PB e, ainda, analisa o julgamento do Tema Repetitivo n.º 1137 pelo STJ.

Para a verificação do objetivo deste trabalho, adota-se uma metodologia híbrida, com a utilização de pesquisas descritiva e exploratória, permitindo que a hipótese de estudo seja confirmada ou refutada ao longo da pesquisa. Ademais, faz-se necessária a análise doutrinária, jurisprudencial e legislativa acerca dos critérios empregados para a aplicação das medidas executivas atípicas nas execuções fiscais.

Outrossim, será adotada a revisão bibliográfica combinada com a pesquisa documental, uma vez que a análise de teses, dissertações, monografias, livros, artigos científicos publicados em periódicos e textos de opinião contribuirá para a compreensão do tema. Além disso, serão examinadas as legislações pertinentes à temática, bem como a jurisprudência dos tribunais que fundamentam o objetivo da presente pesquisa.

Ainda, o método adotado será o hipotético-dedutivo, uma vez que, a partir das premissas apresentadas ao longo da pesquisa e da hipótese formulada, busca-se reforçar a hipótese investigada, qual seja, a de que as medidas executivas atípicas podem ser utilizadas nas execuções fiscais, desde que observados os parâmetros constitucionais que regem o ordenamento jurídico, contribuindo para a atenuação do gargalo da execução.

2 CLÁUSULAS GERAIS EXECUTIVAS NO PROCESSO CIVIL BRASILEIRO

Inicialmente, importa salientar que o processo civil brasileiro sofreu significativa influência do modelo clássico de processo civil, no qual a tipicidade assumiu papel central, tanto como instrumento de contenção de decisões arbitrárias por parte do Estado-juiz quanto como mecanismo destinado a conferir maior segurança jurídica aos jurisdicionados. Com a tipicidade, os indivíduos possuíam, previamente, conhecimento acerca das hipóteses e dos limites em que seus patrimônios e suas liberdades poderiam ser restringidos pela atuação jurisdicional no caso concreto, pois estariam expressamente dispostos na legislação.

Ocorre que, com as diversas mudanças sociais, que são naturais a uma sociedade, tornou-se imprescindível conferir certa dinamicidade ao processo civil, pois, do contrário, este se tornaria obsoleto de forma reiterada e constante. Desta feita, revelou-se essencial que os magistrados dispusessem de maior discricionariedade na aplicação das decisões nos casos concretos, tendo em vista que diversas violações a decisões judiciais, justamente em decorrência da previsibilidade, ocorriam, o que, por sua vez, fomentava um imaginário de descrença no Poder Judiciário por parte dos jurisdicionados.

Neste ponto, cumpre destacar que essa descrença é extremamente danosa, visto que promove questionamentos acerca da integridade de uma instituição que possui como um dos seus principais objetivos a pacificação de conflitos sociais de forma definitiva. Ademais, a disseminação desse imaginário na sociedade é, principalmente em contextos de crises e tensões sociais, extremamente difícil de ser contornado, acarretando diversos prejuízos (Viana; Leal, 2024).

Contudo, com a finalidade de atenuar essa problemática, o legislador pátrio, ao inserir cláusulas gerais constituídas por termos vagos e cujos efeitos são imprecisos na ordem jurisdicional brasileira, buscou conceder maior autonomia ao magistrado no caso concreto e, assim, privilegiar a conclusão do dissídio instaurado que demandou a tutela jurisdicional. Ademais, cumpre assinalar que a finalidade das cláusulas gerais consiste em instrumentalizar o magistrado para atuar em situações não previamente contempladas pelo legislador, mas que demandam apreciação, decisão e efetivação no plano concreto (Viana; Leal, 2024).

Ademais, de acordo com Liebman (2003), não é sempre que os indivíduos cumprem as suas obrigações e obedecem aos imperativos decorrentes do direito, de

modo que a ordem jurídica não seria completa, e nem eficaz, se não possuísse, por si só, instrumentos destinados a obter coativamente a obediência a seus preceitos. Dessa forma, as cláusulas gerais devem ser compreendidas como importantes mecanismos de efetividade das decisões judiciais, como ferramenta legislativa de atenuação do gargalo da execução no Brasil e, também, como um recurso que prestigia o direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva.

Mostra-se imprescindível examinar o contexto em que as cláusulas gerais executivas foram incorporadas ao ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que, embora o debate acerca das medidas executivas atípicas tenha adquirido maior projeção com a entrada em vigor do CPC/15, o Código de Processo Civil de 1973 já contemplava disposições de conteúdo semelhante, ainda que inseridas por reformas posteriores à promulgação da Constituição Federal de 1988 (Viana; Leal, 2024).

As cláusulas gerais proporcionam a aplicação de medidas atípicas pelo magistrado no caso em apreciação, a exemplo da apreensão do passaporte do devedor, suspensão da Carteira Nacional de Habilitação, anotação do nome do devedor na Central Nacional de Indisponibilidade de Bens, bloqueio de cartão de crédito, consulta do nome do executado no Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional do Banco Central e outros.

Cumprir destacar, ademais, que a execução, enquanto atividade jurisdicional que autoriza o Estado a intervir diretamente na esfera patrimonial do devedor, mediante a prática de atos concretos, bem como a induzi-lo ou constrangê-lo a adotar determinada conduta, constitui uma das manifestações mais evidentes do exercício do poder jurisdicional. Por isso, os “meios executivos atípicos precisam de critérios para evitar abusos pelo juiz e injustiças aos envolvidos” (Minami, 2017, p. 64).

Este capítulo, portanto, analisa as cláusulas gerais no processo civil brasileiro, a partir do CPC/73 e do CPC/15, bem como a aplicação dessas cláusulas por meio das medidas atípicas. Essas medidas são consideradas importantes mecanismos de atenuação da inefetividade da prestação jurisdicional, e, por conseguinte, são positivas para abrandar o gargalo da execução. Para mais, são ferramentas permitidas pelo ordenamento jurídico brasileiro, considerando a tipicidade flexível do processo civil, assim como prestigiam o direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva.

2.1 Cláusulas gerais no CPC/73 e no CPC/15 e as medidas executivas atípicas

Conforme explicitado, as cláusulas gerais executivas foram amplamente inseridas no Código de Processo Civil de 2015 pelo legislador pátrio, a exemplo dos arts. 139, IV, 297 e 536, §1º¹. Essas cláusulas, cujo texto normativo é composto por termos vagos e cujo efeito jurídico é indeterminado (Didier Jr., 2019), foram inseridas no ordenamento jurídico brasileiro com o objetivo de fomentar uma maior dinamicidade da lei ao caso concreto. A exemplo disso, é possível citar que os arts. 139, IV, 297 e 536, §1º, do CPC/15, possuem termos como “todas as medidas”, “determinar as medidas que considerar adequadas” e “entre outras medidas” justamente para fomentar essa maior autonomia ao magistrado.

Nesse sentido, diante de um rol cada vez mais amplo de situações até então não regidas pelo ordenamento, bem como das inovações empregadas por parte dos devedores para se eximirem do cumprimento da decisão judicial e, com isso, frustrar a prestação jurisdicional, foi necessário que determinados dispositivos estivessem distribuídos ao longo do CPC para a devida aplicação de medidas coercitivas, indutivas, mandamentais ou sub-rogoratórias no caso sob análise pelo magistrado (Leal, 2025).

Os conflitos divergem muito entre si, de modo que o sistema deve ser flexível para propiciar ao titular do direito a tutela jurisdicional efetiva e adequada, a que possui direito, gerando, assim, resultados legítimos em conformidade com a lei e com os valores da nação. Para mais, a atividade jurisdicional exercida em uma sociedade é indispensável, tendo em vista que existem conflitos entre os indivíduos e estes devem ser solucionados, pois, do contrário, a disseminação de conflitos constitui fator de instabilidade e desorganização social (Cintra; Grinover; Dinamarco, 2014).

No que tange à resolução efetiva das situações trazidas ao judiciário por meio

¹ Art. 139. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe: [...] IV - determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogoratórias 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. No cumprimento de sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de fazer ou de não fazer, o juiz poderá, de ofício ou a requerimento, para a efetivação da tutela específica ou a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente, determinar as medidas necessárias à satisfação do exequente. § 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.

do processo, Chiovenda (1930) explicita que o processo deve garantir, na medida do possível, a quem tem direito tudo e exatamente aquilo a que tem direito² (tradução nossa). Nesse mesmo sentido, preleciona Grinover (2001) ao afirmar que todos os direitos consagrados no sistema jurídico devem ser adequadamente assegurados pelo processo e que o clássico princípio “chiovendiano” representa a linha da instrumentalidade substancial do processo, que não pode admitir resistências injustificadas às ordens judiciárias.

Destaca-se que a tutela jurisdicional, ao não ser efetivada no caso concreto, pode ser entendida como a ratificação de uma injustiça, porquanto o devedor não cumpriu a sua obrigação com o credor em dois âmbitos, pois foi renitente tanto na via extrajudicial quanto na via judicial. Ademais, esse cenário atesta a inefetividade da atuação judicial, que possui a incumbência de resolver definitivamente os conflitos entre os indivíduos, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas.

Ainda, Martins-Costa (1998) dispõe que as cláusulas gerais revolucionam a tradicional teoria das fontes, pois propiciam um meio legislativamente hábil para permitir o ingresso, no ordenamento jurídico codificado, de princípios valorativos, *standards*, deveres de conduta não previstos legislativamente, diretivas econômicas, sociais e políticas etc. Com isso, as cláusulas gerais viabilizam a sistematização e permanente ressystematização no ordenamento positivo, que se encontra em constante transformação.

É possível compreender que, na Pós-Modernidade, não haveria sentido, nem função, um código total, totalizador e totalitário, que possui a intenção de cobrir a plenitude dos atos possíveis e dos comportamentos na esfera privada, prevendo soluções às variadas questões da vida civil em um mesmo e único texto legislativo, harmônico e perfeito em sua abstrata estrutura. As cláusulas gerais constituem uma técnica legislativa que se contrapõe às codificações que almejavam escritas claras, uniformes e precisas, de tal modo que são chamadas de “normas-objetivo”, cujos termos têm significados intencionalmente vagos e abertos e os conceitos jurídicos são indeterminados (Martins-Costa, 1998).

A técnica das cláusulas gerais contrapõe-se à técnica casuística. Não há um sistema jurídico exclusivamente estruturado em cláusulas gerais, pois esse sistema causaria uma sensação de insegurança a todos, ou estruturado em regras casuísticas,

² “Il processo deve dare per quanto è possibile praticamente a chi ha un diritto tutto quello e proprio quello ch'egli ha diritto di conseguire”.

pois tornariam o sistema rígido e fechado e, portanto, inadequado para à complexidade da vida contemporânea. Assim, uma das características do sistema jurídico contemporâneo seria, justamente, a harmonização de características de ambas as espécies, quais sejam, a de cláusulas gerais e a de regras casuísticas (Didier Jr., 2019).

Ademais, a partir da análise de um processo civil constitucional (tema que será abordado de forma mais detida adiante), a redação do Código de Processo Civil deve possuir como foco a Constituição Federal, que possui diversos modelos jurídicos abertos. De tal forma, compreende-se que um código elaborado a partir da CRFB/88 deveria considerar as mudanças sociais, a interseção com outras normas (diálogo das fontes) e a dialeticidade com princípios e regras constitucionais. Com isso, o próprio sistema legislado proporciona os meios necessários para enfrentar, e resolver, conflitos que envolvessem inovações e mudanças sociais.

Salutar destacar que as cláusulas gerais se desenvolveram, inicialmente, no âmbito do direito privado, porém, contemporaneamente, têm adentrado no Direito Processual, enquanto parte integrante do Direito Público, que sofreu as consequências das transformações da metodologia jurídica no século passado (Oliveria, 2014). Conforme explicitado anteriormente, busca-se, com a existência das cláusulas gerais, reforçar o poder criativo da atividade jurisdicional (Didier Jr., 2019).

Cumprir explicitar, porém, que a inserção das cláusulas gerais não foi uma inovação trazida pelo CPC/15, pois o CPC/73 já possuía dispositivos com conceitos indeterminados, ainda que tais dispositivos tenham sido inseridos após à promulgação da Constituição Federal de 1988, como o art. 461, §5º, do CPC/73, que explicitava que o juiz poderia determinar as medidas necessárias para a efetivação da tutela específica (Neves, 2017).

Desta feita, o CPC/73 passou por reformas que resultaram numa alteração significativa do sistema processual civil brasileiro, tendo em vista que a Lei n.º 8.952, de 13 de dezembro de 1994 e a Lei n.º 10.444, de 7 de maio de 2002, alteraram a redação do art. 461, § 5º³, transformando o sistema executivo lastreado na tipicidade

³ Art. 461. Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz concederá a tutela específica da obrigação ou, se procedente o pedido, determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento. (Redação dada pela Lei nº 8.952, de 13.12.1994) [...]

§ 5º Para a efetivação da tutela específica ou para a obtenção do resultado prático equivalente, poderá o juiz, de ofício ou a requerimento, determinar as medidas necessárias, tais como a busca e apreensão, remoção de pessoas e coisas, desfazimento de obras, impedimento de atividade nociva,

em um sistema misto, ao dispor que “para a efetivação da tutela específica ou a obtenção do resultado prático equivalente, poderá o juiz, de ofício ou mediante requerimento, determinar as medidas necessárias” (Oliveira Neto, 2021, p. 7).

Ocorre que o Código de Processo Civil de 1973 teve substancial influência do processo civil clássico e foi amplamente compreendido a partir da distinção de fases processuais, de tal forma que as partes litigantes buscavam, em cada fase, a obtenção de uma determinada satisfação, ou seja, inicialmente a proclamação do direito e, posteriormente, a efetivação do direito declarado no plano fático (Leal, 2023).

Essa concepção de processo, na qual não se observava o processo a partir de um todo amplo, uno e indivisível, propiciou diversas inefetividades no âmbito da tutela jurisdicional, na medida em que se declarava o direito do exequente judicialmente e não se garantia a efetividade desse direito no plano fático, o que pode ser compreendido a partir do dito popular “ganha, mas não leva” (Leal, 2023).

Com fundamento no poder geral de cautela do magistrado, o art. 798 do CPC/73⁴, explicitava que, além dos procedimentos cautelares específicos, o juiz poderia determinar as medidas provisórias que julgasse adequadas quando houvesse fundado receio de que uma parte, antes do julgamento da lide, causasse ao direito da outra parte uma lesão grande e de difícil reparação (Viana; Leal, 2024).

O art. 799 do CPC/73⁵, com fundamento no art. 798, também dispunha que poderia o magistrado, para evitar o dano, autorizar ou vedar a prática de determinados atos, ordenar a guarda judicial de pessoas e depósito de bens e impor a prestação de caução. Da análise dos dispositivos, vê-se que possuíam o intuito de orientar como seria aplicado o poder geral de cautela do juiz.

Ademais, pode-se inferir, a partir das reformas após a promulgação da CRFB/88 no CPC/73, que dispositivos que privilegiavam a técnica casuística, como

além de requisição de força policial. (Incluído pela Lei nº 8.952, de 13.12.1994)

§ 5º Para a efetivação da tutela específica ou a obtenção do resultado prático equivalente, poderá o juiz, de ofício ou a requerimento, determinar as medidas necessárias, tais como a imposição de multa por tempo de atraso, busca e apreensão, remoção de pessoas e coisas, desfazimento de obras e impedimento de atividade nociva, se necessário com requisição de força policial. (Redação dada pela Lei nº 10.444, de 7.5.2002)

⁴ Art. 798. Além dos procedimentos cautelares específicos, que este Código regula no Capítulo II deste Livro, poderá o juiz determinar as medidas provisórias que julgar adequadas, quando houver fundado receio de que uma parte, antes do julgamento da lide, cause ao direito da outra lesão grave e de difícil reparação.

⁵ Art. 799. No caso do artigo anterior, poderá o juiz, para evitar o dano, autorizar ou vedar a prática de determinados atos, ordenar a guarda judicial de pessoas e depósito de bens e impor a prestação de caução.

os que permeavam o Código de Processo Civil de 1973, ainda que favorecessem a segurança jurídica das partes, que sabiam exata e previamente as medidas que poderiam ser tomadas em sede de execução e de cumprimento de sentença, também colaboraram para o descumprimento das execuções e atos jurisdicionais. Nesse sentido, ao saberem exatamente quais medidas poderiam ser adotadas pelo magistrado, era possível que fossem empreendidos métodos, por parte dos devedores, para se desvencilhar de tais medidas e frustrar a execução (Steinberg, 2020).

Conforme explicitado anteriormente, o CPC/73 foi redigido a partir de um processo civil clássico, que foi amplamente influenciado pelo Estado liberal clássico. Este, por sua vez, possuía como principal finalidade a garantia da liberdade dos cidadãos, de tal forma que limitou em larga medida os poderes de intervenção na esfera jurídica privada, sendo o fim da lei dar tratamento igual às pessoas considerando apenas o sentido formal, ou seja, “clarividente e cega” (Marinoni, 1999).

Nesse sentido, o julgamento a ser realizado pelo Estado-juiz deveria se prestar a ser apenas um “texto exato da lei”, de tal modo que o juiz seria a “boca da lei”. Essa concepção surgiu a partir do permanente interesse em preservar a segurança psicológica do indivíduo (e, portanto, a sua liberdade), que confiava e tinha a ciência de que o seu julgamento estaria explicitamente contido na lei (Montesquieu, 1996).

Montesquieu (1996) explicita, ainda, que o juiz não poderia estar ligado ao poder legislativo, pois, do contrário, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Em igual sentido seria com o poder executivo, pois, se houvesse ligação, o juiz poderia ter a força de um opressor.

Ademais, no que tange à separação das fases processuais, típica do processo civil clássico, Marinoni (2018) dispõe que a gênese do processo de conhecimento, entendido como seara de verificação dos fatos e da declaração da lei, está justamente na tentativa de nulificação do poder do juiz, pois a separação entre a fase de conhecimento e de execução teve a intenção de evitar que o magistrado concentrasse, no processo de conhecimento, os poderes de julgar e de executar.

Tal limitação, *a priori*, possuiu uma intenção legítima, pois o Poder Judiciário mantinha amplas relações com o antigo regime. Entretanto, essa limitação começou a ser utilizada como mecanismo favorável às pretensões da burguesia, para quem era necessário um Estado que garantisse sua plena liberdade para se desenvolver nos

planos social e econômico (Marinoni, 2018).

O Estado Liberal de Direito elegeu o princípio da legalidade como fundamento para a sua imposição, tendo em vista a necessidade de limitar os desmandos do regime que lhe antecedeu (*ancien régime*), porém, esse princípio constituiu, a bem da verdade, um método encontrado pela burguesia para substituir o absolutismo do regime deposedo (Marinoni; Arenhart; Mitidiero, 2016). A primazia da lei assinalava a derrota das tradições jurídicas do absolutismo e do Antigo Regime, ao passo que o Estado de Direito e o princípio da legalidade pressupunham a redução do direito à lei e a exclusão, ou ao menos a submissão à lei, de todas as demais fontes do direito (Zagrebelsky, 2011, tradução nossa)⁶.

Desta feita, o princípio da legalidade constituiu um critério de identificação do direito, pois este estaria apenas na norma jurídica, cuja validade não dependeria de sua correspondência com a justiça, mas somente dependeria de ter sido elaborada por uma autoridade provida de competência normativa (Marinoni; Arenhart; Mitidiero, 2016).

Para mais, o direito liberal clássico, além de eminentemente patrimonialista, visava defender a liberdade do cidadão em relação ao Estado, que era visto na qualidade de “inimigo público” que deveria manter-se longe da esfera dos particulares. Ademais, o Estado liberal não se preocupava com a proteção dos menos favorecidos ou em promover políticas públicas para uma organização comunitária mais justa, mas apenas em manter o pleno funcionamento dos mecanismos do mercado, sendo as intromissões do Estado vistas como uma intromissão indevida. A exemplo disso, é possível citar que o juiz foi impedido de exercer o poder de *imperium* em razão dos ideais da Revolução Francesa, que possuíam substancial preocupação com o arbítrio do Estado-juiz (Marinoni, 2018).

No entanto, faz-se necessário analisar que qualquer provimento judicial que tenha o dever de repercutir sobre a realidade para a prestação da tutela jurisdicional deve possuir meios de execução que sejam capazes de proporcionarem o resultado por ela objetivado, pois, do contrário, seria “um nada”, ao menos quando considerada a tutela prometida pelo direito material (Marinoni, 2018).

A tutela jurisdicional é o resultado da jurisdição, porém não se resume apenas

⁶ “La primacía de la ley señalaba así la derrota de las tradiciones jurídicas del absolutismo y del Ancien Régime. El Estado de derecho y el principio de legalidad suponían la reducción del derecho a la ley y la exclusión, o por lo menos la sumisión a la ley, de todas las demás fuentes del derecho.”

a si mesma como ato processual, mas nos efeitos que projeta para fora do processo e sobre as relações entre os indivíduos (Dinamarco, 1996). Nesse sentido, o sistema jurídico moderno e igualitário deve pretender garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos, sob pena de desprivilegiar o direito pleno ao acesso à justiça, o mais básico dos direitos humanos (Cappelletti; Garth, 1998).

Convém esclarecer que o direito liberal clássico limitou os poderes do judiciário, porquanto *i)* separou as fases processuais; *ii)* previu todos os meios de execução que poderiam ser utilizados no caso concreto e; *iii)* evidenciou que nenhum outro meio executivo poderia ser utilizado quando da execução da condenação.

Salutar destacar que, no Antigo Regime (prévio à Revolução Francesa), eram legítimas as desconfianças no Poder Judiciário, haja vista a mercantilagem e a hereditariedade dos cargos públicos prejudicavam substancialmente a liberdade e a segurança psicológica do cidadão (Marinoni; Arenhart; Mitidiero, 2016). Entretanto, com a evolução do Estado Democrático de Direito e do Estado Social, houve a necessidade de uma evolução e atenuação desses entendimentos, porquanto necessárias para o desenvolvimento da estrutura institucional e à efetividade da atuação judicial.

Nesse sentido, destaca-se que a atual superação posta pelo direito liberal acerca da separação entre o conhecimento e a execução pode ser compreendida como uma confiança que o Poder Judiciário passou a merecer dentro da estrutura do Estado. Ademais, a inclusão de técnicas legislativas (como as cláusulas gerais) que propiciam a aplicação de medidas que não estão delimitadas na codificação processual civil e que podem ser utilizadas na fase de execução também corrobora com tal entendimento.

Para mais, a separação das atividades de cognição e de execução entre dois processos distintos, ainda que didática, é um erro, pois *i)* a prática mostra que a ordinarização do procedimento e a separação entre o conhecimento e a execução enquanto técnica processual é insuficiente para tutelar adequadamente a variedade de questões postas perante o Judiciário e *ii)* é uma escolha legislativa, reflexo de uma determinada posição ideológica assumida pelo legislador, e não uma característica inerente à natureza das coisas (Reschke, 2024).

Para Liebman (1968, *apud* Reschke, 2024), a função jurisdicional constaria fundamentalmente de duas espécies de atividades, muito diferentes entre si, quais sejam: *i)* o exame da lide proposta em juízo (que possuía o fim de descobrir e formular

a regra jurídica que caberia ao caso concreto), e *ii*) as operações práticas necessárias para efetivar o conteúdo da regra extraída do exame da lide (que modificaria os fatos da realidade para que se realizasse a coincidência entre a regra e os fatos).

Nesse sentido, por influência de Alfredo Buzaid, idealizador do CPC/73, e com forte inspiração na doutrina de Enrico Tullio Liebman, surge o Código de Processo Civil de 1973, caracterizado por uma resoluta separação entre as fases de cognição e de execução. Entretanto, seria um exagero a ideia de que há uma inevitável autonomia entre a cognição e a execução por pura força teórica, de tal modo que a análise empírica revela que o legislador pode regular a rigidez dessa dicotomia dentro de um determinado sistema (Reschke, 2024).

Ademais, a doutrina moderna tende a visualizar a cognição como uma garantia processual, relacionada ao contraditório e à cooperação, fortalecida na ideia de um processo influenciado pela Constituição. Assim, a presença da cognição pode ser modulada e estar presente em diversos níveis, como em menor grau na atividade executiva, em favor de valores como a efetividade, ou em maior grau na atividade executiva, em favor da ampla defesa e de uma decisão fundamentada (Reschke, 2024).

Para mais, revela-se que a tendência atual do Direito Processual Civil é a unificação das atividades cognitivas, executivas e cautelares em um único processado (Gajardoni, 2007). Desta feita, tornou-se fundamental, contemporaneamente, reconsiderar a análise do processo, sendo necessários observar o processo de forma sincrética e com o objetivo voltado à satisfação da tutela executiva.

Outrossim, quando todo o procedimento executivo era detalhado na legislação, não se teorizava acerca da adoção da tipicidade ou da atipicidade dos meios executivos no Brasil, pois era um problema inexistente, porquanto não se atinava para a atipicidade. Nesse sentido, entende-se que a fixação de meios executivos em lei pode ser categorizada como de tipificação fechada, a exemplo do que ocorre na tipificação de crimes ou de tributos (Minami, 2017).

Consoante exposto, o CPC/73 passou por reformas após a promulgação da CRFB/88 que resultaram numa alteração significativa do sistema processual civil brasileiro, de tal modo que ocorreu a transformação de um sistema executivo lastreado na tipicidade em um sistema misto, tendo em vista que, por exemplo, o §5º do art. 461 explicitava “determinar as medidas necessárias” (Oliveira Neto, 2021), norma de caráter aberto.

Nesse sentido, pode-se dizer, com relação a um conjunto qualquer de providências jurisdicionais, que ele consiste em um sistema *i)* típico, quando as providências que o compõem são tipificadas em lei; *ii)* atípico, quando as providências que o integram são determinadas pelo juiz; *iii)* misto, quando é construído por providências típicas (predeterminadas na lei) e atípicas (determinadas pelo juiz, caso a caso) (Guerra, 1998).

O Brasil, contemporaneamente, adota um sistema misto flexível de tipicidade dos meios executivos, pois tanto há procedimentos regidos pela tipicidade, quanto pela atipicidade dos meios executivos. Ademais, é flexível, porquanto há a possibilidade de aplicação da atipicidade em alguns casos, mesmo quando há previsão legal detalhada dos meios executivos a serem observados (Minami, 2017).

A partir dos anos noventa, reformas introduziram no CPC/75 significativas alterações, com o objetivo de adaptar as normas processuais a mudanças na sociedade e ao funcionamento das instituições, conforme preceitua a Exposição de Motivos (Brasil, 2010).

Entretanto, mesmo tendo sido incluídas cláusulas gerais no CPC/75 através das reformas realizadas após a promulgação da Constituição Federal de 1988, havia, a partir de uma análise ampla, ausência de coerência do próprio código, porquanto fora elaborado inicialmente a partir de concepções patrimonialistas e extremamente típicas, pois foi substancialmente influenciado pelo processo civil clássico, consoante exposto anteriormente.

Ocorreu, a bem da verdade, um enfraquecimento da coesão entre as normas processuais, o que é natural, dado o método consistente em se incluírem, gradualmente, alterações no CPC, comprometendo a sua forma sistemática. A complexidade desse processo propicia uma desorganização, de tal modo que compromete a celeridade e afasta-se de um grau mais intenso de funcionalidade, nos termos da Exposição de Motivos (Brasil, 2010).

Nesse sentido, Fux (2016) explicita que após trinta e sete anos do CPC/75 era fundamental que fosse elaborado um novo código, bem como que este estivesse vigilante às demandas que surgiram a partir da cláusula constitucional da “duração razoável do processo”. Ademais, seria necessário que fossem criados novos institutos, abolidos outros que se revelaram ineficientes e, ainda, que caso ocorresse desrespeito às decisões judiciais, as regras que autorizam a imposição de medidas indutivas e coercitivas por parte dos magistrados fossem capazes de garantir o efetivo

cumprimento das decisões judiciais.

Com isso, e mediante as recorrentes falhas do CPC/73 em garantir a efetividade da atividade jurisdicional, percebeu-se a necessidade de elaboração de um novo código, porquanto “justiça retardada é justiça denegada”. O Código de Processo Civil de 2015 possui como objetivo fundamental uma coerência substancial à Constituição Federal da República, pois as normas de escalão inferior explicitam a promessa de realização dos valores encampados pelos princípios constitucionais. O processo há de ser examinado, estudado e compreendido à luz da Constituição e de modo a dar a maior concretude possível aos seus princípios, conforme expõe a Exposição de Motivos (Brasil, 2010). Assim é o processo civil constitucional.

Assim, visando essa concretude de princípios, o CPC/15 entrou em vigência com diversas cláusulas gerais, a exemplo do arts. 139, IV, 297 e 536, §1º. O art. 139, IV, dispõe que 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”, e, portanto, explicita a possibilidade de aplicação de medidas atípicas no direito processual civil brasileiro.

Ademais, os arts. 297 e 536, §1º, também são qualificados como cláusulas gerais, por estabelecerem, respectivamente, que o juiz poderá determinar as medidas que considerar adequadas para efetivação da tutela provisória e, também, que no cumprimento de sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de fazer ou de não fazer, o juiz poderá, de ofício ou a requerimento, para a efetivação da tutela específica ou a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente, determinar as medidas necessárias à satisfação do exequente, podendo 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 (Leal, 2023).

Nesse sentido, as cláusulas gerais permitem a aplicação de medidas atípicas pelo juiz, como a apreensão do passaporte, suspensão da CNH, anotação do nome do executado na Central Nacional de Indisponibilidade de Bens, bloqueio de cartão de crédito, consulta do nome do executado no Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional do Banco Central e outros, desde que observados os princípios constitucionais que devem reger todo o ordenamento jurídico, a exemplo do princípio da proporcionalidade, razoabilidade, ampla defesa, contraditório etc.

Essas medidas atípicas objetivam coagir o devedor a cumprir com as decisões

judiciais. Ainda que se reconheça a importância das medidas atípicas para a efetividade jurisdicional no plano concreto, também se faz necessário reconhecer a importância das medidas típicas nas execuções, porquanto na fase de execução o Estado adentra o patrimônio do devedor por meio de medidas concretas, ou o incentiva ou o desestimula a praticar um determinado ato (medidas indutivas e coercitivas), sendo, portanto, uma das mais evidentes demonstrações de poder do Judiciário.

Desta feita, a doutrina e a jurisprudência pátria possuíram, e possuem, papel fundamental para estabelecer balizas e critérios de aplicação das medidas atípicas, de modo a afastá-las de medidas que sejam arbitrárias e desproporcionais a serem aplicadas pelos magistrados. Salutar destacar que, especificamente no que tange à execução, o legislador pátrio destinou centenas de artigos a serem observados pelos magistrados e partes, demonstrando, dessa forma, a importância e o cuidado que se deve ter com as medidas adotadas nessa fase processual.

Assim, para serem aplicadas as medidas atípicas na execução, devem ser observados um conjunto de postulados e princípios que devem reger a atuação do órgão julgador, estabelecendo balizas para a escolha da medida executiva adequada e, assim, repetir eventuais abusos e arbitrariedades, ao passo que contribui para mais segurança jurídica e efetividade jurisdicional.

Com isso, profusos critérios foram determinados pela doutrina e jurisprudência para a utilização adequada das medidas atípicas. Neves (2018) explicita que o art. 139, IV, permite a aplicação ampla e irrestrita do princípio da atipicidade independente da natureza da obrigação, porém, define que *i)* não deve ser admitida a aplicação das medidas atípicas que não possuem capacidade real de influenciar no cumprimento da obrigação; *ii)* a medida atípica de execução deve ser aplicada ao devedor que não salda a dívida porque não quer e que dá indícios de blindagem patrimonial e não deve ser aplicada ao devedor que não satisfaz a execução porque não tem condições; *iii)* o magistrado deve atuar com imparcialidade e razoabilidade; *iv)* as medidas atípicas devem ser aplicadas subsidiariamente, ou seja, somente quando as medidas típicas tiverem se mostrando ineficazes de satisfazer o direito do exequente; *v)* deve-se observar o princípio do contraditório, porquanto o executado deve ser intimado acerca da possibilidade de ser aplicada uma medida atípica pelo magistrado, sendo admitido o contraditório diferido nas situações dispostas pelo CPC/15.

Para mais, Didier Jr. *et al* (2024) explicitam que devem ser pautadas, quando da aplicação das medidas executivas atípicas pelo magistrado no caso concreto, os postulados da *i*) proporcionalidade; *ii*) razoabilidade; *iii*) proibição de excesso; *iv*) eficiência e; *v*) menor onerosidade da execução.

Por sua vez, Talamini (2015) expõe, como critérios a serem observados, que *i*) deve-se afastar a aplicação de medidas que o ordenamento vede, como a prisão civil, que só pode ser utilizada em face do devedor de alimentos; *ii*) devem ser observados os princípios gerais da proporcionalidade e razoabilidade; *iii*) as medidas empregadas devem possuir relação de adequação com o fim pretendido, não podendo causar ao executado suplício maior do que o necessário.

No que tange aos critérios estabelecidos pelo Superior Tribunal de Justiça, faz-se imperioso destacar que em diversas ocasiões a Corte Cidadã se manifestou sobre a aplicação das medidas executivas atípicas. O *leading case* foi o julgamento do REsp n.º 1.782.418/RJ, sob a relatoria da Ministra Nancy Andrighi, no qual era questionada a medida executiva atípica de retenção do passaporte e da suspensão da carteira nacional de habilitação do executado na fase de cumprimento de sentença.

A parte executada havia sido condenada em danos morais e materiais decorrentes de acidente automobilístico e, no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, foi negado provimento ao recurso do exequente que pugnava pela adoção de medidas executivas atípicas. Como fundamento, o Tribunal explicitou que a responsabilidade do devedor por suas dívidas diz respeito apenas ao aspecto patrimonial e não poderia recair no âmbito pessoal.

O julgado do STJ estabeleceu os requisitos necessários para a adoção de medidas atípicas pelos magistrados, quais sejam: *i*) deve ser subsidiária aos meios típicos de execução; *ii*) deve ser observado o postulado da proporcionalidade (na sua tripla acepção de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito); *iii*) deve ser respeitado o contraditório substancial; *iv*) a decisão deve ser devidamente fundamentada; *v*) não deve ter ocorrido indicação de bens à penhora e; *vi*) deve existir indícios de ocultação patrimonial (Brasil, 2019).

Após o julgamento do recurso especial, no qual a Terceira Turma deu provimento por unanimidade nos termos do voto da Ministra Relatora, foi determinado que o Tribunal de Justiça procedesse com o exame da questão tendo como base os critérios estabelecidos e em face de uma análise fático-probatória dos autos.

Assim, o estabelecimento de tais critérios foi fundamental e demonstrou a

importância da criação de balizas para a (in)aplicação das medidas atípicas nos casos concretos. Corroborando com tal relevância jurídica e social, bem como considerando a recorrência da matéria no Tribunal e a necessidade de estabelecer critérios objetivos que propiciam a segurança jurídica e a observância de direitos fundamentais, foi instaurado o Tema Repetitivo n.º 1.137, cujo objetivo era definir se seria possível, ou não, que o magistrado, observando a devida fundamentação, o contraditório e a proporcionalidade da medida, adote, de modo subsidiário, meios executivos atípicos.

O julgamento do Tema Repetitivo n.º 1.137 ocorreu em 04 de dezembro de 2025, no qual foi fixada a seguinte tese:

Nas execuções cíveis, submetidas exclusivamente ao Código de Processo Civil, a adoção judicial de meios executivos atípicos é cabível desde que, cumulativamente: i) sejam ponderados os princípios da efetividade e da menor onerosidade do executado; ii) seja realizada de modo prioritariamente subsidiário; iii) a decisão contenha fundamentação adequada às especificidades do caso; iv) sejam observados os princípios do contraditório, da proporcionalidade, da razoabilidade, inclusive quanto à sua vigência temporal (Brasil, 2025).

Ainda que a tese tenha explicitado “Nas execuções cíveis, submetidas exclusivamente ao Código de Processo Civil”, compreende-se também a possibilidade de aplicação em execuções que não são submetidas exclusivamente ao CPC, conforme entendimento do próprio STJ a ser analisado posteriormente.

Para mais, ainda que os dispositivos do CPC/15, como os arts. 139, IV, 297 e 536, §1º, tenham sido aplicados, majoritariamente, em ações de execução entre particulares, cumpre salientar que a aplicabilidade subsidiária do Código de Processo Civil em diversas leis permite, desde que não haja determinação em contrário, a aplicação das medidas executivas atípicas em ações de diversas naturezas (Leal, 2025).

Nesse contexto, faz-se necessário destacar que o Código de Processo Civil é uma fonte primária, subsidiária ou supletiva de diversas relações processuais, de modo que pode ser aplicado em demandas de improbidade administrativa, de tutela ambiental, de ação popular, de ação civil pública e, também, de execução fiscal (Leal, 2025).

Inclusive, o art. 139, IV, do CPC/15 distintamente autoriza a aplicação ampla

e irrestrita do princípio da atipicidade dos meios executivos a qualquer espécie de execução, independente da natureza da obrigação (Neves, 2018). Desta feita, pode-se aplicar as medidas atípicas em execuções de título judicial, de título extrajudicial, em obrigações de fazer, não fazer, dar coisa e, inclusive, as que tenham por objeto prestação pecuniária.

No que tange, especificamente, à execução fiscal, cabe analisar que a Lei n.º 6.830, de 22 de setembro de 1980, que dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, também conhecida como Lei de Execução Fiscal, explicita, em seu art. 1º, que a execução judicial para cobrança da Dívida Ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e respectivas autarquias será, subsidiariamente, regida pelo Código de Processo Civil.

Dessa forma, é possível inferir que, não havendo a Lei de Execução Fiscal disposto acerca de determinada temática, ou seja, tendo sido omissa para permitir ou vedar tal prática, aplica-se o disposto no Código de Processo Civil. Cumpre destacar, por oportuno, que tal omissão legislativa na LEF ocorre em relação à possibilidade de aplicação das medidas executivas atípicas, que podem ser utilizadas de forma positiva na atenuação do gargalo da execução no Poder Judiciário, conforme melhor será abordado posteriormente (Leal, 2025).

2.2 Inefetividade jurisdicional e o gargalo da execução

A ampliação do número de demandas em que não se assegurava uma tutela executiva efetiva, aliada a outros entraves que afetam o Poder Judiciário, como o elevado volume de processos e a insuficiência de recursos humanos, contribuiu para a difusão, no imaginário coletivo, de um sentimento de descrédito preocupante e de difícil reversão em relação ao Judiciário, instituição essencial à concretização do Estado Democrático de Direito (Viana; Leal, 2024).

Salienta-se que o Poder Judiciário é procurado para resolver definitivamente questões postas a ele. Nesse sentido, Campilongo (1994) explicita que o cidadão deposita no Judiciário a confiança que perdeu nos outros poderes, e os magistrados acolhem às pretensões dos que buscam os tribunais. Entretanto, entende-se que a ineficiência do Poder Judiciário para dar solução efetiva ao conflito posto pode findar com essa relação de reciprocidade (Fernandes, 2021).

Conforme anteriormente posto, a tipicidade, que adveio dos valores do Estado liberal clássico, prevalecia no CPC/73, e foi, em consonância com Marinoni (2018), caracterizado por uma rígida limitação dos poderes de intervenção na esfera jurídica privada dos indivíduos, de modo que o Estado-juiz deveria apenas cumprir o que estava expressamente disposto na lei, privilegiando, assim, a segurança psicológica e a liberdade política do indivíduo.

Assim, nesse contexto de tipicidade estrita, o poder de *imperium* do magistrado, que consiste em dar força executiva às decisões judiciais prolatadas, foi substancialmente afetado sob o fundamento de garantir a segurança pública. Ocorre que a tipicidade estrita gerou uma previsibilidade para as partes executadas acerca de como a sua esfera jurídica poderia ser afetada pela decisão judicial, de modo que subterfúgios a essas medidas começaram a ser amplamente utilizados pelas partes executadas (Steinberg, 2020), o que propiciou um aumento substancial de decisões judiciais ineficazes.

Com a prevalência da tipicidade estrita, o acesso à justiça (que deve ser compreendido conforme Cappelletti e Garth (1998) a partir do acesso efetivo ao poder judiciário, tendo incluída a atividade satisfativa) foi amplamente mitigado ao exequente, ao passo que favoreceu atitudes evasivas e perfídias por parte de alguns executados. Neste ponto, faz-se fundamental frisar que o acesso à justiça deve propiciar meios reais para que a entrega da prestação jurisdicional ocorra de forma célere e efetiva, de modo que a execução deve ser compreendida como um dos principais meios de aferir um acesso à justiça efetivo e pleno para o jurisdicionado. Funcionando, a grosso modo, como um termômetro da efetividade jurisdicional (Viana; Leal, 2024).

Ademais, de acordo com Dinamarco (1996), a tutela jurisdicional é o resultado da jurisdição, porém “não reside na sentença em si mesma como ato processual, mas nos efeitos que ela projeta para fora do processo e sobre as relações entre pessoas”.

Entretanto, o que se observou acerca da execução e, na conseqüente efetividade desta no plano concreto foi, nos termos de Athos Gusmão Carneiro, um “calcanhar de Aquiles”. Para mais, na execução forçada da obrigação de pagar, no processo civil brasileiro, nela predominou o sistemático favorecimento do devedor e a larga tolerância em relação a manobras protelatórias e desleais (Sousa, 2008).

Desta feita, a execução passou a ser vista como um gargalo. No mesmo sentido explana Fux (2020) ao afirmar que a execução seria compreendida, de modo

recorrente, como um dos elementos determinantes para a morosidade e o congestionamento dos tribunais pátrios, demonstrando ser um verdadeiro gargalo na atividade jurisdicional do país.

Essa problemática, além de gerar substanciais gastos públicos, porquanto o processo permanece movimentando por anos o maquinário público, também desprivilegia o acesso à justiça a partir da ótica da duração razoável do processo, incluída a atividade satisfativa, conforme preceitua o art. 4º do CPC.

Destaca-se que a complexidade das relações sociais e a dinâmica da vida contemporânea requerem, cada vez mais, mecanismos de prestação de tutela jurisdicional efetiva, capazes de promover alterações efetivas no mundo real. O provimento jurisdicional tardio pode se tornar inútil a seu titular e, por consequência, gerar a ineficácia da atuação da jurisdição (Fux, 2022). Afinal, conforme excerto de “Oração aos Moços”, discurso escrito por Rui Barbosa em 1920: “Justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta”.

Para mais, o efeito da excessiva demora dos processos concerne a um problema de seleção adversa do sistema judicial, porquanto a perspectiva de postergação no cumprimento das obrigações propende a afastar litigantes detentores de direito legítimo e a atrair aqueles que se aproveitam da morosidade processual, pois estes podem se beneficiar com *i)* a depreciação do montante a ser pago, *ii)* a sistemática reabertura do litígio judicial como artifício para exaurir os recursos do exequente, *iii)* a reputação de resistir às pretensões do autor, e *iv)* a satisfação pessoal com a aflição do demandante durante o processo (corriqueiro em ações de família). Entende-se que o risco de um contencioso em juízo aparentemente infundável poderia forçar um potencial credor a fazer um acordo em condições desvantajosas (Fux; Bodart, 2019).

Outrossim, a demora excessiva afeta de forma mais intensa os mais hipossuficientes, que buscam o Poder Judiciário para obter os bens da vida mais essenciais. Nesse sentido, Marinoni (1991) explicita que o tempo é a dimensão fundamental na vida humana, tendo idêntico papel no processo, pois tendo o processo a atingir seu fim moral com a máxima presteza, de tal modo que a mora na sua conclusão é prejudicial, principalmente para as partes mais pobres ou fracas, que constituem a grande maioria da população, e para os quais a demora pode gerar angústias psicológicas e econômicas.

Dessa forma, a mora do processo prejudica alguns e interessa a outros, porquanto é fato que a demora do processo beneficia justamente aqueles que não têm interesse no cumprimento das normas legais. Entretanto, o que se observa é que, no que se refere especificamente à celeridade dos procedimentos, a demora do processo jurisdicional sempre foi um entrave para a efetividade do direito de acesso à justiça (Marinoni, 2002).

Outra acepção negativa da mora e inefetividade judicial é a repartição coletiva dos custos decorrentes da manutenção da estrutura do Poder Judiciário e da movimentação do seu maquinário, pois direitos têm custos, pois não podem ser protegidos ou empregados sem apoio e financiamento público (Sustein; Holmes, 1999, *apud* Brasil, 2023).

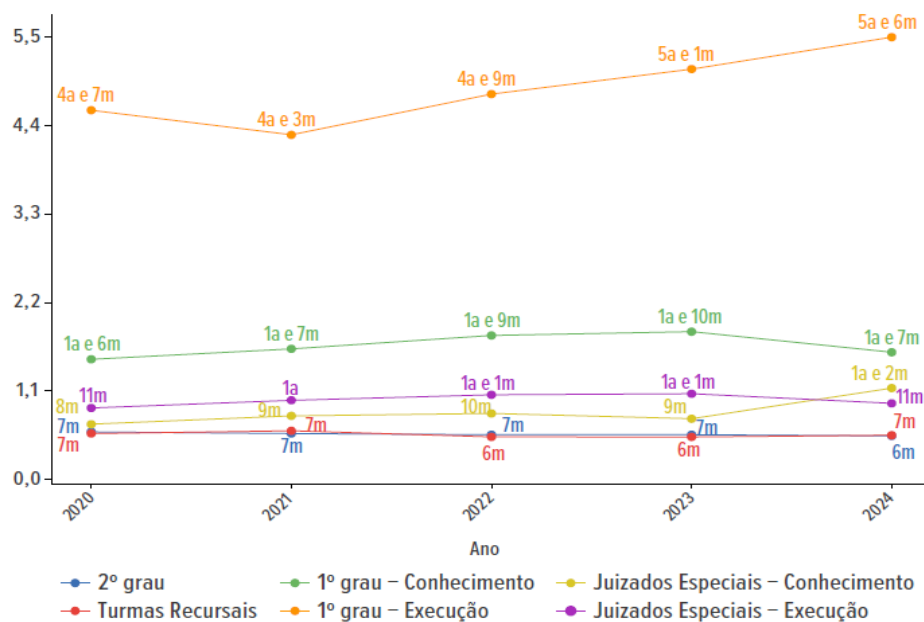
Corroborando com a problemática da inefetividade jurisdicional e o gargalo da execução no Brasil, é possível analisar que, de acordo com o “Relatório Justiça em Números 2025”, elaborado pelo CNJ, até a prolação da sentença, o processo consome, em média, quase três vezes mais tempo na fase de execução (5 anos) do que na fase de conhecimento, cuja duração média é de 1 ano e 5 meses até a primeira sentença. Esse cenário se harmoniza com as taxas de congestionamento verificadas: 72% na execução e 60% no conhecimento (Conselho Nacional de Justiça, 2025).

Da análise dos dados, conclui-se que a fase de conhecimento, na qual o juiz vence a postulação das partes e observa a dilação probatória para enfim prolatar a sentença, é mais célere que a fase de execução, que, em regra, não envolve cognição, mas tão somente concretização do direito reconhecido na sentença ou no título extrajudicial, com eventuais constrições patrimoniais (Conselho Nacional de Justiça, 2025).

Na fase de execução, o maior tempo médio é verificado na Justiça Federal, alcançando 9 anos e 2 meses, seguida da Justiça Estadual, com 5 anos. Em contraste, na fase de conhecimento, os tempos médios são de 1 ano e 7 meses na Justiça Federal, e de 1 ano e 6 meses, na Justiça Estadual. Com isso, os dados extraídos do relatório revelam mais agilidade na fase de conhecimento e dificuldades na fase executória (Conselho Nacional de Justiça, 2025).

Dessa forma, é possível observar o que dispõe a Figura 1:

Figura 1 - Evolução histórica do tempo médio entre o ajuizamento e a primeira sentença, por grau de jurisdição e fase processual

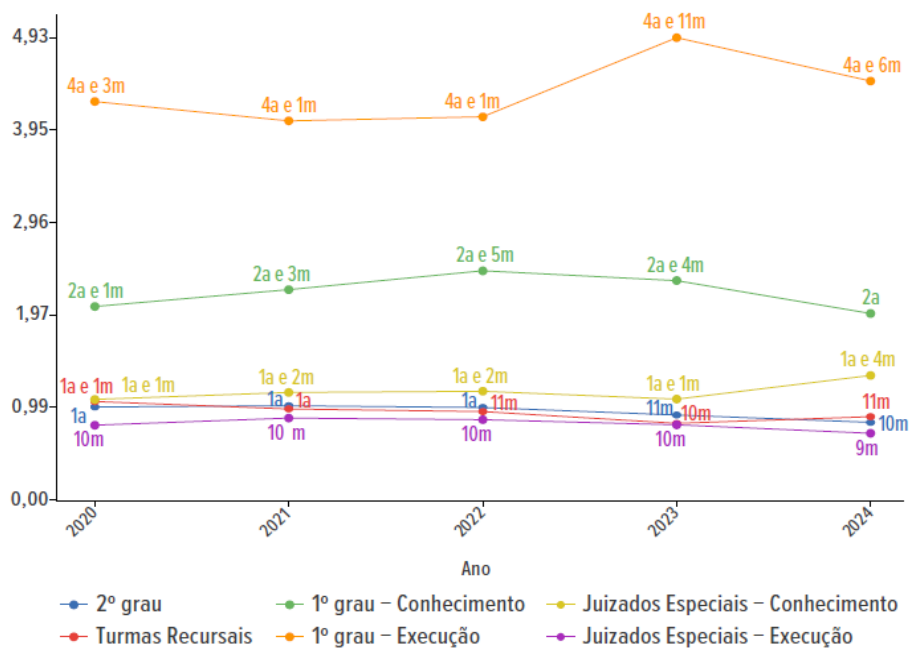


Fonte: Conselho Nacional de Justiça, 2025.

Da análise da Figura 1, é possível observar uma clara desproporção entre os processos nas fases de conhecimento e execução. Convém destacar que, quando é iniciada a execução ou liquidação no processo, ocorre a baixa na fase de conhecimento, ao mesmo tempo em que se inicia a contagem do processo como um caso novo de execução. Por sua vez, a baixa na execução somente ocorre quando a parte tem o conflito totalmente solucionado perante a Justiça, por exemplo, quando os precatórios são pagos ou as dívidas liquidadas ou extintas (Conselho Nacional de Justiça, 2025).

Para mais, o tempo do processo baixado no Poder Judiciário é de 10 meses no segundo grau, de 1 ano e 9 meses na fase de conhecimento no primeiro grau e de 3 anos e 8 meses na fase de execução no primeiro grau, o que demonstra, novamente, que a fase de execução é a mais demorada, acarretando grande acúmulo de processos pendentes (Conselho Nacional de Justiça, 2025), conforme é possível observar o que dispõe a Figura 2:

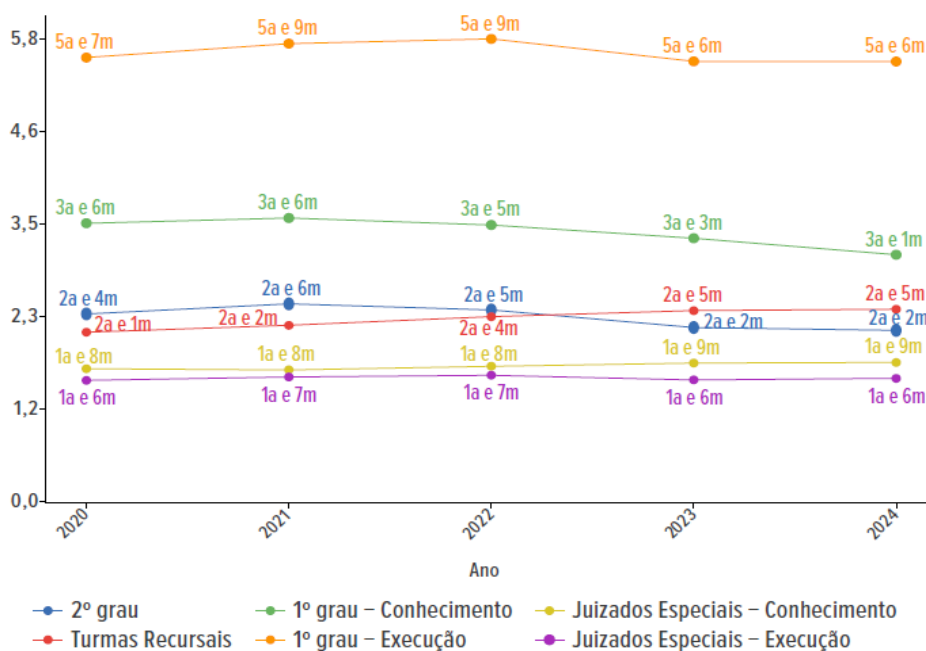
Figura 2 - Evolução histórica do tempo médio entre o ajuizamento e a primeira baixa, por grau de jurisdição e fase processual



Fonte: Conselho Nacional de Justiça, 2025.

Para mais, o tempo médio de tramitação dos processos pendentes no primeiro grau, na fase de execução, é de 5 anos e 6 meses, enquanto nos Juizados Especiais, também na fase de execução, é de 1 ano e 6 meses, conforme a Figura 3:

Figura 3 - Evolução histórica do tempo médio de tramitação dos processos pendentes, por grau de jurisdição e fase processual



Fonte: Conselho Nacional de Justiça, 2025.

Ademais, no que tange especificamente à execução fiscal, a mora é ainda mais grave, porquanto o Poder Judiciário leva uma média de 7 anos e 7 meses para baixar um processo de execução fiscal, ao passo que o tempo médio do acervo da execução fiscal, é de 6 anos e 9 meses (Conselho Nacional de Justiça, 2025).

Assim, a partir da análise do Relatório, é possível inferir que, contemporaneamente, para além da patente demora na fase de execução, a maioria dos processos de execução pendentes de baixa que assolam o Poder Judiciário são execuções fiscais, que podem ser compreendidas como procedimentos judiciais que objetivam a cobrança de dívidas tributárias e não tributárias de pessoas e empresas com a Fazenda Pública. Todavia, a discussão será aprofundada em seção posterior.

Outrossim, a problemática com a solução efetiva da lide a partir da duração razoável do processo é antiga, tendo sido, inclusive, reconhecida na exposição de motivos do Anteprojeto do Novo Código de Processo Civil em 2010. A comissão de juristas sustentou que um sistema processual civil que não proporcionasse à sociedade o reconhecimento e a realização dos direitos, que sejam ameaçados ou violados, dos jurisdicionados, não se coaduna com as garantias constitucionais de um Estado Democrático de Direito, sendo, portanto, ineficiente o sistema processual, todo o ordenamento jurídico passa a padecer de real efetividade (Brasil, 2010).

De fato, sem a garantia da efetiva incidência da norma no plano fático, por intermédio do processo, as normas de direito material não passariam de mera abstração. Para mais, a comissão de juristas responsável pela elaboração do novo Código buscou aproximar o processo da efetividade e da eficiência, aproximando-o da Constituição Federal, cuja essência expõe que o processo civil deve assegurar a realização do direito material (Brasil, 2010).

Ademais, o ordenamento jurídico deve municiar o julgador de técnicas processuais adequadas à utilidade do provimento que se busca obter por meio da atividade jurisdicional, incluindo-se mecanismos de combate à mazela que impede a celeridade dos feitos (Fux, 2022). Em igual sentido, Cintra, Grinover e Dinamarco (2014) prelecionam acerca da necessidade de aparelhar o Poder Judiciário com instrumentos capazes de promover a efetividade do escopo social magno do processo, dotando-o de real capacidade para solucionar, de forma satisfatória, os conflitos e pacificar os indivíduos.

Dessa forma, diante da constatação das dificuldades na utilização de meios executivos efetivos, impôs-se a necessidade de repensar a atuação do magistrado

quanto à adoção de medidas executivas atípicas que privilegiassem o cumprimento das decisões judiciais e, por conseguinte, assegurassem a efetividade da tutela jurisdicional. Nesse cenário, sobreveio o CPC/15, cuja interpretação deve ser orientada por uma teoria dos direitos fundamentais que confere maior autonomia ao juiz para garantir a observância de suas decisões, ao mesmo tempo em que promove a relativização do princípio da tipicidade, antes amplamente predominante, em razão da admissibilidade de medidas atípicas (Viana; Leal, 2024).

Para além disso, preceitua Guerra (2013) acerca da tarefa impossível de o legislador prever todas as particularidades dos direitos mercedores de tutela executiva, ou seja, aqueles direitos consagrados em títulos executivos e, ainda, preordenar meios executivos diferenciados, considerando todas essas especificidades.

Nesse sentido, Fux (2016) explicita que seria necessário que novos mecanismos fossem inseridos no ordenamento para que os executados cumprissem efetivamente as decisões prolatadas em juízo, que seriam utilizados no caso de desrespeito às decisões judiciais de forma a autorizar a imposição de medidas indutivas e coercitivas por parte dos magistrados. Para Grinover (2001), é inconcebível que o Poder Judiciário, instituição constitucionalmente responsável pela solução de litígios, não tenha o condão de fazer cumprir as suas decisões, sendo esse o fundamento do *contempt of court*.

Nesse contexto, mecanismos foram expressados por meio das cláusulas gerais executivas, que permitem, por exemplo, a utilização de medidas atípicas em face do executado de apreensão de carteira nacional de habilitação, suspensão do direito de dirigir, apreensão de passaporte, bloqueio de cartão de crédito e outros.

Cumprido esclarecer que o órgão jurisdicional deve se ater, em regra, aos bens patrimoniais do executado, em respeito ao princípio da responsabilidade patrimonial, conforme disciplina o art. 789 do CPC/15⁷ e o art. 391 do Código Civil de 2002 (CC/02)⁸, de modo que as medidas executivas atípicas são formas de induzir o executado para que este apresente seus bens patrimoniais em juízo, mas elas não substituem o dever patrimonial imposto ao devedor (Viana; Leal, 2024).

⁷ Art. 789. O devedor responde com todos os seus bens presentes e futuros para o cumprimento de suas obrigações, salvo as restrições estabelecidas em lei.

⁸ Art. 391. Pelo inadimplemento das obrigações respondem todos os bens do devedor.

Ademais, compreende-se que o legislador pátrio, ao estabelecer centenas de dispositivos determinando formas típicas de execução, considerou tais medidas importantes e, por isso, estas deveriam ser utilizadas de forma prioritária. Do contrário, ao privilegiar prioritariamente o art. 139, IV, do CPC como um dispositivo que tornaria todo o extenso regramento existente acerca da execução por quantia, estaria se violando o postulado hermenêutico da integridade (Didier Jr. *et al*, 2017).

As cláusulas gerais, a exemplo dos citados arts. 139, IV, 297 e 536, §1º do CPC/15, foram inseridas no ordenamento jurídico brasileiro como mecanismo para atenuar a problemática da inefetividade da execução e, também, como forma de estimular a efetivação de direitos fundamentais, visto que o acesso à justiça deve compreender a atividade satisfativa, ao passo que a tutela jurisdicional efetiva é concebida como um direito fundamental previsto na Constituição Federal de 1988 (art. 5º, XXXV da CRFB/88)⁹ (Viana; Leal, 2024).

Além disso, ainda que a celeridade figure como importante aspecto da efetividade, em razão da necessidade de os provimentos judiciais serem revestidos de utilidade para os jurisdicionados e por conta do direito das partes a um tratamento isonômico, não existe tutela jurisdicional efetiva quando são negligenciadas as garantias fundamentais do processo, ou seja, àquelas previstas expressamente na Constituição ou dela diretamente inferidas (Fux, 2022).

Salutar destacar que não se deve, sob o pretexto de privilegiar a celeridade processual e a efetividade da tutela jurisdicional, extirpar direitos de uma das partes processuais, porém, deve ser realizado, no caso concreto, uma ponderação de interesses entre os direitos em aparente conflito, bem como deve ser preservado o núcleo do direito a ser limitado.

Com isso, faz-se necessária a discussão acerca da eficácia e dos impactos da inserção das medidas executivas atípicas no ordenamento jurídico brasileiro, especificamente nas execuções fiscais. Cumpre, ainda, compreender o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal acerca da utilização dessas medidas nas execuções fiscais, visto ser de suma importância entender acerca dos direitos fundamentais em ponderação e analisar as decisões judiciais e correntes doutrinárias para a criação de orientações e balizas que prestigiem - e limitem - os direitos fundamentais dos indivíduos.

⁹ Art. 5º [...] XXXV - a lei não excluirá da apreciação [...] do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

2.3 Direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva e tipicidade flexível

A organicidade do CPC/15 destituiu o modelo anterior e propiciou uma grande mudança no modelo de tipicidade rígida previsto tradicionalmente na atividade jurisdicional executiva brasileira. Esse novo modelo, da tipicidade flexível, deve ser interpretado a partir do direito fundamental à tutela satisfativa (Zaneti Jr., 2017).

Desta feita, Zaneti Jr. (2017) explicita que o CPC/15 atende às exigências do direito fundamental à tutela satisfativa, a partir de um modelo de tutela executiva caracterizado pela tipicidade flexível, pois a tendência contemporânea na execução seria, para a doutrina, a desformalização, desburocratização e desjudicialização, adotando-se, dessa forma, um modelo combinado em relação aos meios executivos, dentre os quais encontra-se a tipicidade flexível.

Um sistema típico mostra-se insuficiente para contemplar, por si só, todos os meios adequados a proporcionar a tutela executiva a todos os direitos mercedores dessa tutela. Para mais, com a inclusão das normas de encerramento da execução forçada no processo civil brasileiro, o sistema de tutela executiva passou a ser considerado misto, e no qual deve-se extrair das normas gerais o máximo de concretização do direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva (Guerra, 1998).

As normas de encerramento da execução forçada conferem ao juiz poderes para, subsidiariamente e em caráter complementar à legislação, fixar os meios executivos mais adequados aos direitos a serem tutelados no processo de execução. Cumpre destacar que essas normas devem ser interpretadas conforme à Constituição, de modo que *i)* havendo mais de uma interpretação possível, e sendo uma delas contrária ao disposto na Constituição, deve-se escolher a que mantém compatibilidade com a Constituição e; *ii)* a norma deve ser interpretada de modo a extrair a máxima concretização dos direitos fundamentais envolvidos no caso (Guerra, 1998).

A efetividade é um dos pilares do direito processual civil constitucional. Salutar destacar que o estudo do direito processual civil deve ocorrer na e da Constituição, sendo fundamental a aplicação ativa das diretrizes constitucionais na elaboração do direito processual civil pelo e no exercício da função jurisdicional, as atribuições reservadas para o Estado brasileiro, de acordo com o seu modelo político, e para seus cidadãos (Bueno, 2005).

Nesse sentido, a constitucionalização do direito processual é uma das características do direito contemporâneo e pode ser observado a partir de duas dimensões, quais sejam a de que *i)* há uma incorporação aos textos constitucionais de normas processuais, inclusive como direitos fundamentais (direito fundamental ao processo devido e todos os seu corolários, como contraditório, juiz natural, proibição de prova ilícita etc) e; de que *ii)* a doutrina passa a observar as normas processuais infraconstitucionais como concretizadoras das disposições constitucionais, valendo-se, para isso, de repertório teórico desenvolvido por constitucionalistas (Didier, 2019).

A prova disso é que o art. 1º do CPC/15, que possui forte valor emblemático, está assim redigido: “O processo civil será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil, observando-se as disposições deste Código”.

Da análise do artigo, é possível inferir a importância dada pelo legislador pátrio para que todo o Código fosse observado “na” e “da” Constituição, conforme já expunha Bueno (2005) e Guerra (1998). A existência do dispositivo, bem como o fato de ele ser o primeiro em um rol de mais de mil dispositivos, possui um valor para além do simbólico, mas que deve ser efetivado faticamente na atuação jurisdicional e na condução do processo civil.

Entende-se, a partir dessa visão, que a filtragem constitucional não é uma opção dada às partes que compõem o processo (seja ele civil, penal, trabalhista, execução fiscal etc.), mas uma obrigação a ser seguida, sob pena de romper com a intenção posta pelo legislador logo no primeiro artigo do código e que deve reger todo ele.

Para além, o direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva incide sobre o legislador e o magistrado, ou, em outras palavras, sobre a estruturação legal do processo e sobre a conformação dessa estrutura pela jurisdição. Esse direito requer que o legislador institua procedimentos e mecanismos processuais aptos a permitir a realização das tutelas prometidas pelo direito material e, ao mesmo tempo, exige que do magistrado o poder-dever de encontrar e aplicar a técnica processual idônea à proteção do direito material. No caso das normas processuais abertas, o juiz deve *i)* interpretar a norma conforme a Constituição; *ii)* utilizar como bússola interpretativa o direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva; *iii)* analisar o caso concreto e; *iv)* fundamentar a sua decisão (Marinoni; Arenhart; Mitidiero, 2016).

Para Bueno (2024), a tutela jurisdicional é a própria razão de ser da jurisdição.

De outro modo, Medina (2002) dispõe que a tutela jurisdicional deve ser vista sob a perspectiva do credor e do devedor, porquanto para este último, deve-se buscar, na execução, satisfazer o crédito executado de modo menos gravoso ao devedor. Ainda, a tutela jurisdicional executiva seria aquela voltada para à satisfação de uma pretensão executiva, veiculada em processo de execução ou não (Medina, 2002).

Ainda com vistas à efetivação da tutela jurisdicional, o sistema da tipicidade flexível possui como corolários os princípios da adequação da adaptabilidade do procedimento. As formas processuais correspondem a uma necessidade de ordem, certeza e eficiência, bem como sua observância representa uma garantia de andamento legal e regular do processo e, também, de respeito aos direitos das partes envolvidas. Dessa forma, o formalismo é considerado indispensável ao processo (Gajardoni; Zufelato, 2020).

Porém, também se faz necessário evitar o excesso de formalismo, sob pena de afastar-se da própria substância do direito. Nesse sentido, é fundamental que exista uma adaptação do processo ao seu objeto e sujeitos, o que acontece, em princípio e em regra, no plano legislativo quando da elaboração de procedimentos e formas adequadas às necessidades temporais e locais. Entretanto, também é estimulado que essa adaptação ocorra no próprio âmbito do processo, conferindo poderes ao juiz para realizar a adequação no caso concreto (Gajardoni; Zufelato, 2020).

Contemporaneamente, há especial preocupação com a eficácia do processo, tanto no sentido material quanto temporal, sendo relevante conferir ao procedimento o ritmo necessário à efetiva atuação jurisdicional, inclusive conferindo ao magistrado mecanismos para guiar o procedimento conforme a necessidade concreta e de acordo com a garantia dos princípios superiores do processo (Gajardoni; Zufelato, 2020).

De acordo com Gajardoni e Zufelato (2020), dois princípios implícitos regem todo o sistema brasileiro de flexibilização do procedimento, quais sejam: o da adequação e da adaptabilidade. O princípio da adequação corresponde à imposição sistemática dirigida ao legislador para que sejam construídos modelos procedimentais adequados para a tutela especial de determinadas partes ou do direito material. Por sua vez, o princípio da adaptabilidade (da flexibilização ou da elasticidade processual), que é subsidiário ao primeiro, serve para orientar a atividade do juiz de flexibilizar o procedimento legal inadequado ou de reduzida utilidade para melhor atendimento das peculiaridades da causa. Ambos os princípios se aplicam do ponto de vista subjetivo

(partes), a exemplo dos prazos em dobro para o Ministério Público, a Advocacia Pública e a Defensoria Pública, ou objetivo (direito material), como o valor da causa ordenar o rito do procedimento comum e especial.

Cumprido destacar que o princípio da adaptabilidade possui natureza subsidiária, pois só incide nos casos em que o legislador pátrio não criou especificamente um procedimento individualizado e adequado para a tutela do direito ou da parte. No caso de o procedimento ser ideal e de atender com plenitude o caso concreto, não há espaço para a aplicação do princípio da adaptabilidade. Porém, não é o que a prática demonstra, porquanto o legislador seria incapaz de descrever procedimentos específicos para todas as situações cotidianas (Gajardoni; Zufelato, 2020).

Para a boa funcionalidade do sistema, deve-se buscar a construção de uma teoria que justifique a adaptação, algo que seria possível através da flexibilização das regras do procedimento. Para Gajardoni (2007), três são os sistemas de flexibilização procedimental: a flexibilização por força de lei (dividida em genérica e alternativa), a flexibilização judicial, e a flexibilização voluntária. Assim, quatro seriam os modelos de flexibilidade procedimental: *i)* legal genérica; *ii)* legal alternativa; *iii)* judicial e; *iv)* voluntária.

A flexibilidade procedimental legal genérica ocorre através de disposição, sob a forma de uma cláusula geral, que permite ao juiz o encaminhamento de casos singulares, adaptando o procedimento à situação das partes ou do direito material debatido. Esse dispositivo legal não pré-determina os atos possíveis de serem praticados, deixando a cargo do magistrado, com a constante colaboração das partes, o controle quase que integral do procedimento (Gajardoni, 2007).

A flexibilidade procedimental legal alternativa, que é o modelo padrão do sistema processual civil brasileiro, permite a flexibilização, mas pré-determina os atos processuais possíveis de serem adequados à situação concreta (Gajardoni, 2007). O Brasil, por ser vinculado ao sistema da legalidade das formas, se filiou preponderantemente a esse modelo legal de tramitação de procedimento alternativo em detrimento do genérico, embora o tenha acatado no art. 139, VI do CPC/15¹⁰ (Gajardoni; Zufelato, 2020).

¹⁰ Art. 139. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe: [...] VI - dilatar os prazos processuais e alterar a ordem de produção dos meios de prova, adequando-os às necessidades do conflito de modo a conferir maior efetividade à tutela do direito;

Na flexibilidade procedimental judicial, inexistente procedimento legal adequado para a tutela do direito ou da parte, de tal modo que compete ao juiz, com fulcro nas variantes do caso em concreto (objetivas e subjetivas), proceder a adaptação, ainda que, para isto, tenha que se afastar do regime normativo. Nesse caso, o magistrado elege quais os atos processuais serão praticados, bem como o seu modo e a sua forma (Gajardoni, 2007).

Na flexibilidade procedimental voluntária, compete às partes elegerem o procedimento processual adequado, ou ao menos parte dos atos processuais. Neste caso, o papel do juiz seria passivo, eis que a deliberação sobre o encaminhamento do processo seria das partes, inclusive no que tange à prazos (Gajardoni, 2007). A exemplo disso, é possível citar o art. 190 do CPC/15¹¹, que autorizou o estabelecimento de convenções processuais (Gajardoni; Zufelato, 2020).

Especificamente no que tange à Lei de Execução Fiscal, esta dispõe, em seu art. 1º, que a execução judicial para cobrança da Dívida Ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e respectivas autarquias será, subsidiariamente, regida pelo Código de Processo Civil. A remissão no dispositivo legal à aplicação subsidiária do CPC seria, então, uma flexibilização legal alternativa, pois resta pré-determinado que os atos processuais possíveis de serem utilizados pelo magistrado na situação concreta da execução fiscal devem ser, subsidiariamente, os que constam no Código de Processo Civil.

Desse modo, entende-se, a partir dessa constatação, que a Lei de Execução Fiscal permite que o CPC seja aplicado quando a própria LEF for omissa, o que ocorre em relação à possibilidade de aplicação das medidas executivas atípicas nas execuções fiscais, conforme o art. 139, IV, do CPC/15, que podem ser utilizadas de forma positiva na atenuação da problemática da arrecadação dos tributos e na mora excessiva que assola o judiciário.

No que se refere à possibilidade de aplicação do art. 139, IV, do CPC, que é uma cláusula geral executiva, há a flexibilização legal genérica. Assim, observam-se duas aplicações de flexibilização neste caso, a primeira de flexibilização legal

¹¹ Art. 190. Versando o processo sobre direitos que admitam autocomposição, é lícito às partes plenamente capazes estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo.

Parágrafo único. De ofício ou a requerimento, o juiz controlará a validade das convenções previstas neste artigo, recusando-lhes aplicação somente nos casos de nulidade ou de inserção abusiva em contrato de adesão ou em que alguma parte se encontre em manifesta situação de vulnerabilidade.

alternativa (art. 1º da LEF e a aplicação subsidiária do CPC) e a segunda de flexibilização legal genérica (aplicação do art. 139, IV, do CPC no processo de execução fiscal).

Para mais, ainda no que tange ao princípio da adequação, Didier (2019) também explicita que este princípio pode ser visualizado em três dimensões, quais sejam: *i)* legislativa, *ii)* jurisdicional, e *iii)* negocial. Na legislativa, ocorreria que o princípio seria informador da produção legislativa das regras processuais; na jurisdicional, seria permitido ao juiz, no caso concreto, adaptar o procedimento às peculiaridades da causa sob análise e; na negocial, o procedimento seria adequado pelas próprias partes, por meio de negociações.

No âmbito das execuções fiscais, o direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva é da sociedade. Desta feita, não seria razoável ignorar a prevalência do interesse público, de modo que as medidas atípicas seriam possíveis nas relações entre interesses privados e também devem ser aplicadas quando envolvem interesse público. No contexto das execuções fiscais, deve-se considerar a supremacia do interesse público (Peixoto; Becker, 2022).

O interesse público pode ser primário ou secundário. O primário corresponde à dimensão pública dos interesses individuais, ou seja, compreende o interesse da coletividade em geral, já o secundário seria compreendido como o interesse dos entes estatais quando pessoas jurídicas de direito público. A busca da Fazenda Pública pelo adimplemento dos seus créditos públicos pode ser considerada de interesse público secundário, pois visa resguardar o seu patrimônio, porém, também possui forte relação com o primário, tendo em vista que sem os recursos estatais, os direitos sociais seriam amplamente afetados (Lima, 2023).

Por oportuno, cumpre salientar que a tutela executiva, apesar de também ser um direito fundamental do credor, seja ele particular ou Ente Público, deve ser analisada no caso concreto em face da ponderação de interesses que permeia o conflito de direitos fundamentais (Leal, 2025). No contexto da execução fiscal, o Ente Público, em diversas ocasiões, tem sua pretensão de receber o crédito frustrada, assim como qualquer outro credor, de modo que se faz imprescindível a análise da aplicabilidade das medidas atípicas para fomentar o direito fundamental à tutela jurisdicional da Fazenda Pública no caso sob análise pelo magistrado.

A tutela executiva não poderá ser concedida de forma a causar um dano excessivo para o devedor, mas também não poderá ser afastada a aplicação a

apriorística das medidas atípicas apenas por se tratar da Fazenda Pública no polo ativo da ação. As medidas atípicas devem ser utilizadas com a finalidade de coerção aos devedores que, no processo executivo fiscal, dão indícios de ocultação de patrimônio, de má-fé processual etc.

Por isso, a aplicação de critérios restritivos à execução civil, bem como às execuções fiscais, como meio de preservação da dignidade da pessoa humana dos executados, bem como privilegiando o direito fundamental à tutela jurisdicional dos exequentes, faz-se necessária e vem sendo delimitada pela doutrina e pela jurisprudência pátria, conforme será melhor analisado em momento posterior.

3 EXECUÇÃO FISCAL NO BRASIL: FUNDAMENTOS E PROBLEMÁTICAS

Diante da necessidade de examinar a admissibilidade das medidas executivas atípicas nas execuções fiscais, impõe-se a análise da execução fiscal no Brasil sob uma abordagem que contemple a avaliação dos dados dessas demandas no âmbito do Poder Judiciário, bem como a consideração de aspectos atinentes aos direitos fundamentais da coletividade, ultrapassando a perspectiva restrita à relação entre credor e devedor (Leal, 2025).

Nesse sentido, serão analisados o dever fundamental de pagar tributos e o Estado Social enquanto elementos imprescindíveis de serem observados a partir da Constituição Federal, assim como a Lei de Execução Fiscal, que deve ser compreendida como parte de um todo, qual seja, do Direito Processual Público.

Para mais, a mora na execução fiscal assola o Poder Judiciário há décadas, demonstrando os dados colhidos pelo CNJ que o procedimento executivo fiscal padece, muitas vezes, de real efetividade, gerando, por conseguinte, substancial prejuízo dos interesses públicos, sejam primários ou secundários. Nesse sentido, os créditos públicos devem vistos para além do patrimônio da Fazenda Pública, mas também como recursos estatais para a efetivação dos direitos sociais constitucionalmente previstos.

Além disso, a permanência por longos períodos do procedimento executivo fiscal no âmbito do Poder Judiciário é extremamente danoso financeiramente (tanto para o Poder Judiciário, quanto para o Ente Público) e moralmente, pois a morosidade excessiva fomenta o imaginário popular de que a execução pode ser corriqueiramente frustrada, indo contra o direito legítimo do exequente e atraindo executados que se aproveitam da morosidade processual.

A mora excessiva do procedimento executivo fiscal pode gerar um problema adverso para o sistema judicial, porquanto a perspectiva de postergação no cumprimento das obrigações tende a atrair devedores que buscam frustrar a veemente cobrança do crédito público. Ressalta-se que a frustração do pagamento do crédito público na execução fiscal não constitui a primeira tentativa infrutífera, uma vez que já houve, anteriormente, a frustração de seu recebimento na via extrajudicial.

Ainda, a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil à Lei de Execução Fiscal, que é prevista logo no 1º dispositivo normativo da legislação especial, não

revela apenas a centralidade desse comando pelo seu posicionamento normativo, mas também evidencia a relevância e pertinência da aplicação do CPC ao procedimento executivo fiscal. Nesse sentido, sendo a LEF omissa acerca de determinada questão, deve ser aplicado o CPC, o que acontece com a aplicação das medidas executivas atípicas, que podem, e devem, ser utilizadas no processo executivo fiscal em face dos devedores inertes e que buscam obstar a tutela jurisdicional da Fazenda Pública por meio de subterfúgios, como ocultação patrimonial, inviabilização da citação, dentre outros.

Para mais, a execução fiscal é um dos principais procedimentos processuais utilizados para a resolução de conflitos fiscais, sendo relevante o seu estudo aprofundado, inclusive quanto ao interesse público e os direitos individuais envolvidos.

3.1 O Direito Processual Público e o dever fundamental de pagar tributos no Estado Fiscal Social

De início, cumpre destacar que uma parte do Sistema Constitucional Tributário brasileiro é explicitado na Constituição Federal de 1988 a partir do art. 145, que estabelece quais são os tributos que podem ser cobrados no ordenamento jurídico pátrio, até o art. 162, que dispõe acerca da divulgação dos tributos arrecadados. Ocorre que, para além dos artigos expressamente dispostos na CRFB/88, o Sistema Constitucional Tributário deve ser compreendido a partir de uma análise ampla, que engloba princípios que exprimem limites objetivos e princípios que exprimem valores (Leal, 2025).

Nesse sentido, cumpre destacar que a Constituição Federal possui relevante papel no estabelecimento de atribuição e distribuição de competências tributárias para os entes políticos de Direito Público, quais sejam, a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal; no estabelecimento de princípios constitucionais tributários; na definição de imunidades tributárias; na classificação dos tributos em impostos, taxas e contribuições de melhoria etc. (Leal, 2025).

Para mais, historicamente, a evolução normativa ocorrida no plano jurídico-material, principalmente em relação à diferenciação e à complexidade que caracterizam os sistemas jurídicos modernos, a exemplo do direito administrativo, direito financeiro, direito tributário, direito do consumidor etc., não foi acompanhada por uma equivalente evolução normativa do sistema jurídico processual. Por essa

razão, a diferenciação normativa processual acaba por ser percebida, muitas vezes, no plano de aplicação das técnicas processuais de efetivação do direito de cada um dos subsistemas de direito material (Dalla Pria, 2024).

Entretanto, não obstante a aplicação de um mesmo regime jurídico processual a dois ou mais subsistemas de direito material, a operacionalização prática do processo no âmbito de cada uma das subáreas ocorre de forma diferente. No Brasil, o Código de Processo Civil se aplica residualmente a todas as lides materiais que estejam desprovidas de um regime processual específico, porém, conforme explicitado, ainda que aplicado o regime geral de direito processual a cada espécie de litígio material, este assume características próprias, que decorrem justamente das diferenças normativo-principiológicas ínsitas a cada uma das espécies de conflito material. É o que autoriza cogitar, inclusive, a existência de um “sistema processual tributário” (Dalla Pria, 2024).

Esse sistema processual tributário figura-se através de um método de análise interdisciplinar dos institutos jurídicos processuais, realizado à luz das particularidades dos litígios tributários. Para mais, a separação entre os sistemas jurídicos primário (material) e secundário (processual), de modo que o primeiro tem por objeto a regulação das condutas dos sujeitos de direito no âmbito das relações intersubjetivas, com objetivo de implantar os valores eleitos pelo próprio sistema primário, ao passo que o segundo regula a conduta do Estado-juiz na produção de atos normativo-efetivadores destinados a garantir a eficácia (social) do sistema jurídico primário (Dalla Pria, 2024).

Desta feita, o Código de Processo Civil é aplicado subsidiariamente a todos os conflitos de direito material que estejam destituídos de um sistema processual próprio, ou que apresentem lacunas a determinadas temáticas, como ocorre com as medidas executivas atípicas no procedimento executivo fiscal. Embora este seja regido por uma lei específica, a LEF admite expressamente a aplicação subsidiária do CPC.

No que se refere à especialização legislativo-processual, que possui como foco determinados setores do sistema primário, demonstra-se especial atenção em relação aos subsistemas jurídicos de direito público, repercutindo de modo decisivo sobre o processamento das lides tributárias. Especificamente nas demandas que a Fazenda Pública figura como parte, essa especialização normativa se verifica de forma acentuada, dada a existência de vários regimes jurídicos especialmente

destinados à resolução das lides de direito público. É possível citar o procedimento específico de cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública (art. 534 e seguintes do CPC), os prazos diferenciados para manifestação no processo (arts. 183 e 910 do CPC), e o reexame necessários das sentenças proferidas contra a Fazenda Pública (art. 496, I e II, do CPC) (Dalla Pria, 2024).

Essa diferenciação normativo-processual existente em relação às lides de direito público se baseia em juízos valorativos diretamente ligados à noção de supremacia do interesse público. Entretanto, existem limites a serem observados, sendo possível citar o caso da cobrança do crédito tributário, atividade que engloba não só a prerrogativa da Fazenda Pública de formalizar a obrigação tributária (lançamento), mas também a capacidade de constituir, imperativamente, o próprio título executivo (certidão de dívida ativa) que documentará o fato do inadimplemento do crédito tributário e fundamentará o fato do inadimplemento do crédito tributário e a prática dos atos restritivos de direitos do sujeito passivo tributário. Entretanto, salienta-se que a Fazenda Pública não pode invadir o patrimônio do devedor, com vistas à expropriação de seus bens, sem que haja a intermediação do Poder Judiciário (Dalla Pria, 2024).

Nesse sentido, destaca-se a existência de um Direito Processual Público enquanto “subdivisão” mais específica ou “ramo” do Direito Processual Civil, pois, sem perder as características do direito processual civil como um todo, apresenta peculiaridades suficientes para ser agrupado à parte. As peculiaridades do direito material justificam ou impõem ao processo civil a identificação das diferentes formas de tutela jurisdicional exigidas pela especialidade própria do plano material (Bueno, 2024).

É fundamental compreender o direito processual civil como instrumento voltado à solução e à composição de conflitos de interesses qualificados por pretensões decorrentes de situações regidas pelo direito público. Destaca-se que o direito processual (inclusive o civil) é ramo do direito público, porquanto analisa o modo de solução dos conflitos por uma das funções estatais, a Judiciária. Por sua vez, a expressão “Direito Processual Público” seria aparentemente pleonástica, porém, infere a existência, em concreto, de um regime jurídico processual próprio ao exercício da função jurisdicional realizada com litígios concernentes às relações jurídicas de direito público, assim compreendidas como aquelas em que em um dos polos da relação consta uma pessoa jurídica de direito público ou equiparada (Bueno, 2024;

Dalla Pria, 2024).

A compreensão acerca do Direito Processual Público é relevante pois *i)* é a ampliação da interferência do Estado, compreendido como União, Estados, Municípios, Distrito Federal, suas autarquias, suas agências reguladoras e fundações públicas, na vida dos particulares (sendo, portanto, uma atuação intervencionista do Estado nas mais diversas relações, sejam elas públicas ou privadas) e, também, *ii)* faz-se necessária a identificação dos limites da (crescente) atuação do Estado, conservando os espaços de livre atuação dos particulares, as liberdades públicas (os “direitos” civis, políticos e sociais) historicamente consagrados e constitucionalmente assegurados em suas diversas gerações ou dimensões (Bueno, 2024).

As normas processuais não podem ficar aquém das normas materiais, sob pena de ineficiência de todo o sistema jurídico. Em razão disso, é necessário que seja analisado o estudo do direito processual civil colocando em foco outros direitos materiais. Para mais, a grande conquista do Estado de Direito foi a de legalizar, no sentido de impor limites jurídicos, a vontade daquele que exercia o poder, de modo que a grande necessidade do direito processual é a de manter eficazes e efetivos tais limites na atuação do Estado (Bueno, 2024).

Outrossim, diversas leis extravagantes do direito processual civil possuem regramentos específicos para as formas de tutela jurisdicional do Direito Processual Público, como o “mandado de segurança” (Lei n.º 12.016/2009), o “mandado de injunção” (Lei n.º 13.300/2016) etc., que regulam institutos do direito material e criam formas de obtenção de sua tutela jurisdicional (Bueno, 2024).

Nesse sentido, cumpre destacar que a legislação especial possui regramentos específicos para as formas de tutela jurisdicional do Direito Processual Público considerando a natureza da demanda, bem como a relevância da tutela jurisdicional em comento. O interesse público nessas leis específicas é amplamente considerado, ao passo que também são observados os interesses e princípios inerentes às partes que compõem a lide processual.

Haveria, ainda, um subsistema do “direito processual público”, qual seja, o “direito processual tributário”, que buscaria *i)* estudar as relações entre o direito processual civil e o direito tributário, considerando as particularidades deste, que o diferencia dos demais ramos do direito público e *ii)* estudar o seu objeto específico, voltado à análise dos limites que o Estado possui para recolher compulsoriamente, aos cofres públicos, dinheiro dos particulares, seja também pelo âmbito da atuação

vinculado do Estado neste campo do direito (art. 142 do Código Tributário Nacional)¹² (Bueno, 2024).

Bueno explicita, ainda, que o direito processual tributário pode ser estudado a partir de perspectivas diversas: *i)* a das ações exacionais, nas quais examinam-se as providências jurisdicionais que o Estado (Fisco) pode (e deve) tomar para cobrar tributos não pagos pelos particulares (contribuintes) e *ii)* a das ações antiexacionais, onde se observam as providências jurisdicionais que os particulares podem utilizar para evitar ou afastar a cobrança total ou parcial do tributo pelo Estado, antes ou depois de o tributo estar devidamente constituído, ou seja, ter existência jurídica (2024).

No âmbito judicial, a normatividade processual tributária não possui uma codificação própria, mas encontra-se esparsa no ordenamento jurídico pátrio. Assim, existem diversas legislações veiculadoras de normas processuais específicas, que, embora não sejam exclusivamente redigidas para às lides que envolvem conflitos tributários, têm neles o seu principal campo de incidência (Dalla Pria, 2024).

Nesse sentido, a Lei de Execução Fiscal, embora não se preste exclusivamente à realização de créditos de natureza tributária, os possui como seu principal objeto, e a Lei n.º 8.397/92, que dispõe sobre o procedimento relativo à chamada ação cautelar fiscal, sendo outro exemplo de instrumento processual precipuamente utilizado na resolução de conflitos fiscais. Ainda, existem enunciados jurídicos esparsos que veiculam normas processuais tributárias, como o art. 185-A do Código Tributário Nacional (CTN)¹³ (Dalla Pria, 2024).

Para mais, destaca-se que os conflitos de interesses de ordem tributária colocam em conflito valores hierárquicos de mesma índole hierárquica, pois, de um lado, as receitas provenientes da cobrança de tributos são as principais fontes de manutenção das atividades fundamentais do Estado, e, do outro lado, a atividade impositiva tributária se apresenta como uma das mais poderosas formas de invasão

¹² Art. 142. Compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento, assim entendido o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação da penalidade cabível.

¹³ Art. 185-A. Na hipótese de o devedor tributário, devidamente citado, não pagar nem apresentar bens à penhora no prazo legal e não forem encontrados bens penhoráveis, o juiz determinará a indisponibilidade de seus bens e direitos, comunicando a decisão, preferencialmente por meio eletrônico, aos órgãos e entidades que promovem registros de transferência de bens, especialmente ao registro público de imóveis e às autoridades supervisoras do mercado bancário e do mercado de capitais, a fim de que, no âmbito de suas atribuições, façam cumprir a ordem judicial. (Incluído pela Lcp nº 118, de 2005).

e mitigação da propriedade privada e da liberdade individual, sendo exercida, quase que na sua integralidade, mediante atos unilaterais de poder que gozam de presunção de legalidade (Dalla Pria, 2024).

Para Dalla Pria, a função precípua do Direito Processual Tributário é o estudo dos mecanismos de gestão da tensão existente entre o interesse público e os direitos patrimoniais dos sujeitos de direito nas situações de conflito, fornecendo as condições necessárias à defesa, no processo, dos direitos subjetivos dos sujeitos de que integram as relações jurídico-tributárias (2024).

Com isso, entende-se que Direito Processual deve buscar atenuar o aparente conflito de direitos e princípios que regem a relação jurídica estabelecida entre a Fazenda Pública e o particular, porquanto ambos possuem valores de grande relevância jurídica (interesse público vs. direito individual) e que devem ser analisados, no caso concreto, sob os auspícios da Constituição Federal.

Os princípios processuais tributários seriam, para Dalla Pria (2024), os mesmos que estruturam o regime geral de direito processual, a exemplo do princípio da inafastabilidade da jurisdição, efetividade da tutela jurisdicional, devido processo legal, juiz natural, duplo grau de jurisdição etc. Isso ocorre pois os princípios processuais (do regime geral de direito processual e do sistema processual tributário) encontram fundamento na CRFB/88, que contém os princípios constitucionais do processo, ainda que possam se adaptar às situações fáticas e jurídicas que envolvem a relação entre as partes no caso concreto.

A compreensão de sistema processual tributário é construída, fundamentalmente, no plano concreto de aplicação do sistema processual aos conflitos tributários. É na prática do processo que a diferenciação da lide tributária é visualizada, sendo este o momento em que o magistrado deve dar conformidade e efetividade aos institutos processuais à luz dos valores e limites que caracterizam o sistema jurídico tributário.

Assim, é no plano da aplicação do direito processual que a necessidade e dificuldade de harmonização entre os princípios próprios aos dois sistemas, material tributário e processual, mostram-se evidentes. Nesse sentido, a noção de devido processo legal limita a supremacia do interesse público ao colocar, em igual situação, os sujeitos de direito tributário, ao passo que a mesma noção de supremacia do interesse público limita a busca por um processo tributário efetivo, ao passo que impõe, por meio de procedimentos específicos, verdadeiros óbices à eficácia das

tutelas jurisdicionais exaradas contra a Fazenda Pública (Dalla Pria, 2024).

Conforme explicitado anteriormente, a execução fiscal é um dos principais procedimentos processuais utilizados para a resolução de conflitos fiscais, sendo relevante o seu estudo aprofundado. Cabe mencionar que a execução fiscal é um procedimento especial de execução fundada em um título extrajudicial, qual seja, a Certidão de Dívida Ativa (CDA), para a satisfação de quantia certa. Assim, somente ocorre o procedimento da execução fiscal se o exequente for a Fazenda Pública e o valor cobrado constituir sua dívida ativa, não importando quem seja o sujeito passivo. Com isso, a execução fiscal identifica-se pela conjunção entre o sujeito ativo (Fazenda Pública) e objeto (valor integrante de sua dívida ativa) (Conrado, 2017, *apud* Cunha, 2020).

O valor devido à Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, deve ser inscrito na dívida ativa, que consiste em um procedimento administrativo que possui o fito de apurar a liquidez e certeza do crédito. Após instaurado o procedimento administrativo, o devedor é notificado para pagar o valor devido ou apresentar suas razões de defesa, porém, no caso de não ser efetuado o pagamento, nem sendo apresentada defesa ou sendo esta rejeitada, sobrevirá o ato administrativo de inscrição do valor na dívida ativa (Cunha, 2020).

Após à inscrição na dívida ativa, é emitida a certidão de dívida ativa, que atesta a certeza e a liquidez do débito. Essa certidão constitui o título executivo extrajudicial apto a legitimar a propositura da execução fiscal, sendo imprescindível para o ajuizamento da ação no judiciário (Cunha, 2020). Inclusive, é o que dispõe expressamente o §1º do art. 6º da LEF¹⁴.

Com a inscrição do débito tributário lançado definitivamente e não quitado, instrumentalizado na CDA, a autotutela da Administração tributária encerra-se, porquanto houve a formação de um título executivo extrajudicial. No Brasil, a execução forçada dos bens do devedor/contribuinte dá-se através da execução fiscal, que deve ser proposta pela Fazenda Pública perante o Poder Judiciário. Entretanto, existem regimes, como na Itália, que embora a execução fiscal seja predominantemente regida pelas normas de direito comum, é a própria Administração tributária que promove a execução dos bens do devedor (Marins, 2010).

¹⁴ Art. 6º - A petição inicial indicará apenas: [...]

^{1º} - A petição inicial será instruída com a Certidão da Dívida Ativa, que dela fará parte integrante, como se estivesse transcrita. [...]

Segundo Carnelutti, "o Estado é um credor que não pode esperar"¹⁵ (tradução nossa). Todavia, o outro polo da relação tributária, qual seja, o contribuinte, igualmente demanda especial atenção, pois em um regime de cobrança de créditos em sintonia com as demandas do Estado Democrático de Direito deve considerar dois critérios distintos, quais sejam: *i*) a necessidade de custear o Estado e; *ii*) o respeito à integridade do contribuinte (Marins, 2010).

Ocorre que, com a importância dada ao reconhecimento do interesse público, que envolve a cobrança dos créditos tributários, surgiu a necessidade de se dotar a Fazenda Pública de meios mais seguros para garantir a arrecadação tributária, que seria fundado na ideia de maior eficácia, e, com isso, surge Lei de Execução Fiscal. Essa lei inovou no que tange à cobrança dos créditos tributários e outros a eles equiparados, bem como foi designada para regular novas disposições com o fito de otimizar a cobrança dos créditos inscritos na dívida ativa, sendo as regras do CPC aplicáveis de forma subsidiária. Para mais, quando a LEF for omissa, ou quando forem imprestáveis seus dispositivos, por serem incompatíveis com a sistemática geral das execuções, será aplicado o CPC (2010) (Marins, 2010).

No que tange, especificamente, ao intuito de otimizar a cobrança dos créditos inscritos na dívida ativa, a prática demonstra que tal objetivo não foi alcançado de forma veemente, porquanto há a problemática da mora na execução fiscal no Brasil, conforme será melhor exposto em momento posterior. Entretanto, faz-se mister reconhecer a importância da edição da lei, que possui o intuito de privilegiar o interesse público, ao passo que também observa as garantias do contribuinte, ou seja, do polo passivo da relação jurídico-tributária.

Essa harmonização entre interesse público e salvaguarda de direitos individuais não se dá de forma isolada, mas se insere em um contexto principiológico mais amplo do ordenamento constitucional brasileiro. Assim, para além de tantos princípios que regem o ordenamento jurídico brasileiro, é possível extrair, a partir de uma leitura ampla da Constituição, que se busca, a bem da verdade, a efetivação de um Estado Social de Direito, que possui como fundamento a atividade prestacional efetuada pelo Estado para os indivíduos. Assim, compreende-se que incumbe ao Estado a função prestacional, sobretudo no que concerne à concretização dos direitos fundamentais, especialmente aqueles de segunda dimensão, de natureza social (Leal,

¹⁵ "Lo Stato è un creditore que non può aspettare"

2025).

Nesse contexto, no qual o Estado prestacional deve oferecer serviços e, por conseguinte, efetivar satisfatoriamente os direitos fundamentais amplamente garantidos pela Constituição Federal, que, naturalmente, possuem altos custos, surge o Estado Fiscal. Esse Estado arrecada por meio dos impostos a maior parte dos recursos financeiros que custeiam esses direitos (Nabais, 1998).

Acerca dessa constatação, preleciona Nabais que, ao analisar o suporte financeiro do Estado contemporâneo, o que se percebe é um Estado Fiscal que possui, nos impostos, seu principal suporte financeiro, e que a razão de ser do Estado é a realização da pessoa humana no respeito pela sua eminente dignidade humana, de modo que o Estado Fiscal não poderia deixar de se configurar como um instrumento dessa realização (Nabais; Silva, 2011).

A maioria dos Estados atuais se apresentam, do ponto de vista do seu financiamento, como Estados Fiscais, ou seja, são Estados financiados essencialmente com base nos tributos unilaterais ou impostos, e não com base em outros tributos ou outro tipo de receitas, que acabam por ter um impacto reduzido. Os impostos seriam o preço que todos, enquanto integrantes de uma dada comunidade organizada em um Estado, pagam para ter a sociedade assente na ideia de liberdade, que implica no reconhecimento, respeito e garantia de um conjunto amplo de direitos, em que se incluem os direitos sociais, e se assegura um mínimo de solidariedade (Nabais; Silva, 2011).

Desse modo, compreende-se que o Brasil, na contemporaneidade, adota um modelo de Estado Fiscal Social voltado à concretização dos direitos fundamentais de segunda dimensão por meio da arrecadação tributária. O adimplemento de tributos pela sociedade, nesse contexto, configura verdadeiro dever fundamental de contribuir para o financiamento do Estado no âmbito do Estado Democrático de Direito.

A cobrança do imposto não deve ser considerada uma simples relação de poder entre o Estado e os indivíduos, bem como não deve ser compreendido como um mero poder para o Estado e nem como um mero sacrifício para os cidadãos. Essa cobrança deve ser vista como um contributo indispensável a uma vida em comum e próspera de todos os membros da comunidade organizada em estado. O Estado, para cumprir com suas tarefas constitucionais, necessita de recursos ou meios de exigir dos cidadãos os impostos (Nabais, 1998).

Ainda, Nabais preleciona que a tributação não é, por si só, um objetivo do

Estado, mas é um meio que possibilita este a cumprir os objetivos do Estado de Direito e do Estado Social, ou seja, as tarefas de Estado de Direito Social. Um meio que exige suporte financeiro (Estado Fiscal) e, também, exige uma vinculação social considerável do rendimento ou patrimônio, pois o Estado não pode dar (realizar prestações sociais), sem antes receber (cobrar impostos) (1998).

O dever de pagar impostos é compreendido como um dever fundamental como qualquer outro, e, portanto, não tem como destinatários todos os cidadãos de um Estado, mas apenas os fiscalmente capazes, e na medida da sua capacidade contributiva (Nabais, 1998). Em igual sentido preleciona Buffon ao explicitar que, dentro de um modelo estatal do Estado social, a tributação ocupa um papel fundamental, visto que esse modelo de Estado tem o dever de assegurar os direitos fundamentais, sendo que esses direitos são mais necessários aos menos providos da capacidade de contribuir para com a coletividade (2007).

Nesse sentido, a teoria do dever fundamental de pagar impostos de Nabais justificaria a tributação como um dever fundamental ao qual o contribuinte está vinculado por força da Constituição, não sendo possível que este pretenda deixar de contribuir com os gastos inerentes às causas sociais (Albuquerque, 2022).

Destaca-se que, para Nabais, o dever fundamental de custear os direitos sociais da comunidade só faz referência aos impostos, em razão da sua natureza não vinculada e do caráter não sinalagmático e não retributivo. Entretanto, Albuquerque (2022) dispõe, acertadamente, que o dever geral de custeio das causas sociais gerais e reflexos dele decorrente independe da espécie tributária, razão pela qual usa-se a expressão dever fundamental de pagar tributos.

Ademais, os direitos fundamentais de primeira dimensão, quais sejam, os direitos de liberdade, são, também, garantidos e preservados por meio da arrecadação de tributos, de modo que se faz imperiosa a constatação da importância da arrecadação, bem como do dever fundamental de pagar tributos, para o Estado e para todos os indivíduos que compõem a sociedade (Leal, 2025).

Nesse sentido, o ordenamento jurídico deve estabelecer não apenas meios que protejam os sujeitos passivos dos abusos estatais, mas também deve estabelecer meios que permitam ao Estado se defender dos abusos cometidos pelos particulares, a exemplo dos contribuintes e responsáveis tributários, tendo em vista que 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 (Dias, 2020).

Desta feita, a arrecadação legal de tributos deve ser compreendida como uma forma de fomentar e subsidiar direitos, de modo que sua cobrança deve ser efetivada, desde que ocorra de forma legal. Ademais, o devedor não pode, de maneira deliberada, descumprir sua obrigação perante o credor, seja na esfera extrajudicial, seja na judicial, sob pena de ensejar diversas violações, como o descrédito do Poder Judiciário, a insuficiência de arrecadação necessária à efetivação dos direitos fundamentais, dentre outros.

3.2 A mora e os custos da execução fiscal no âmbito do Poder Judiciário

De início, cumpre destacar que, ao se analisar o meio tradicional da dívida ativa, por meio da execução fiscal, percebe-se que ele não tem sido eficiente há, pelo menos, uma década. A exemplo disso, é possível citar a Exposição de Motivos Interministerial n.º 186/2008 – Ministério da Fazenda/Advocacia-Geral da União, encaminhada ao Congresso Nacional em 2009, como projeto de lei para substituir a Lei n.º 6.830/80 na regulação da cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública (Dias, 2020).

Essa Exposição de Motivos Interministerial explicitava que, no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), em média, a fase administrativa durava 4 (quatro) anos, enquanto a fase judicial durava 12 (doze) anos para ser concluída, o que explica a baixa satisfação e eficácia da execução forçada, considerando que menos de 1% do estoque da Dívida Ativa da União ingressam nos cofres públicos a cada ano por essa via (Dias, 2020).

O “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 (Dias, 2020), pois, 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. Ademais, dos 46,3 milhões de processos pendentes na 1ª instância da Justiça Estadual, aproximadamente 20,9 milhões (o equivalente a 45%) eram execuções fiscais (Conselho Nacional de Justiça, 2010).

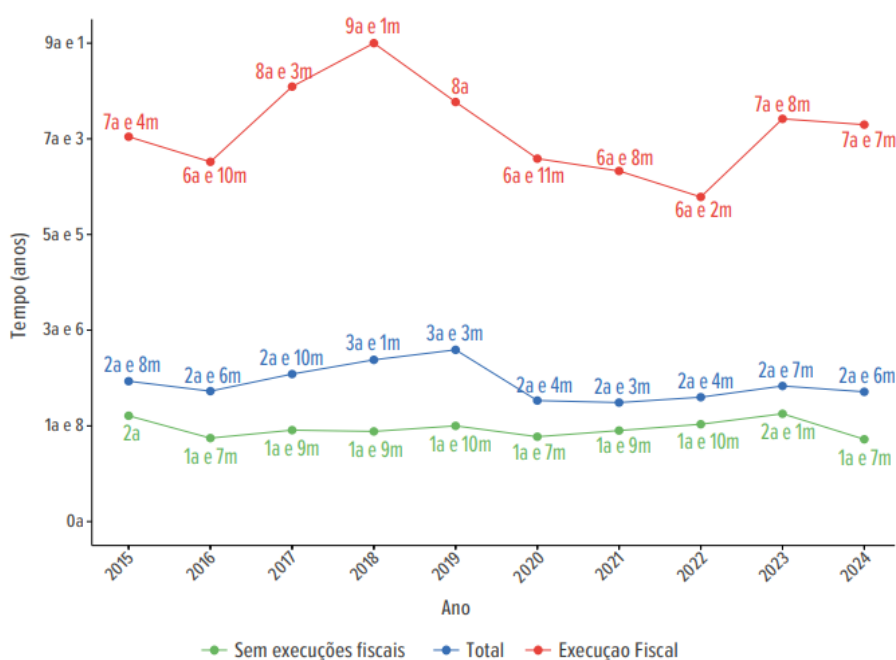
Conforme explicitado anteriormente, é possível visualizar, a partir da análise do “Relatório Justiça em Números 2025”, que, após 15 (quinze) anos do “Relatório Justiça em Números 2010”, hodiernamente, a maioria dos processos de execução pendentes de baixa que assolam o judiciário continuam sendo execuções fiscais, que podem ser compreendidas como procedimentos judiciais que objetivam a cobrança de dívidas tributárias e não tributárias de pessoas e empresas com o Estado, comprometendo substancialmente a eficiência do Poder Judiciário.

A mora da execução fiscal é ainda mais grave que nos outros procedimentos, pois o Poder Judiciário leva uma média de 7 anos e 7 meses para baixar um processo de execução fiscal, ao passo que o tempo médio do acervo da execução fiscal, é de 6 anos e 9 meses (Conselho Nacional de Justiça, 2025).

Entretanto, conforme é possível extrair da Figura 4, verifica-se que houve uma pequena diminuição no tempo de baixa em relação ao ano anterior (2024), o que pode ter sido promovido pelas diversas ações executadas pelo CNJ para reduzir o volume de execuções fiscais pendentes, como a Resolução CNJ n.º 547/2024¹⁶ (Conselho Nacional de Justiça, 2025). Assim, faz-se imprescindível analisar, a partir da Figura 4, o impacto da execução fiscal no tempo de tramitação do processo baixado no Poder Judiciário:

¹⁶ Institui medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário, a partir do julgamento do tema 1184 da repercussão geral pelo STF.

Figura 4 - Evolução temporal do impacto da execução fiscal sobre o tempo de tramitação dos processos baixados



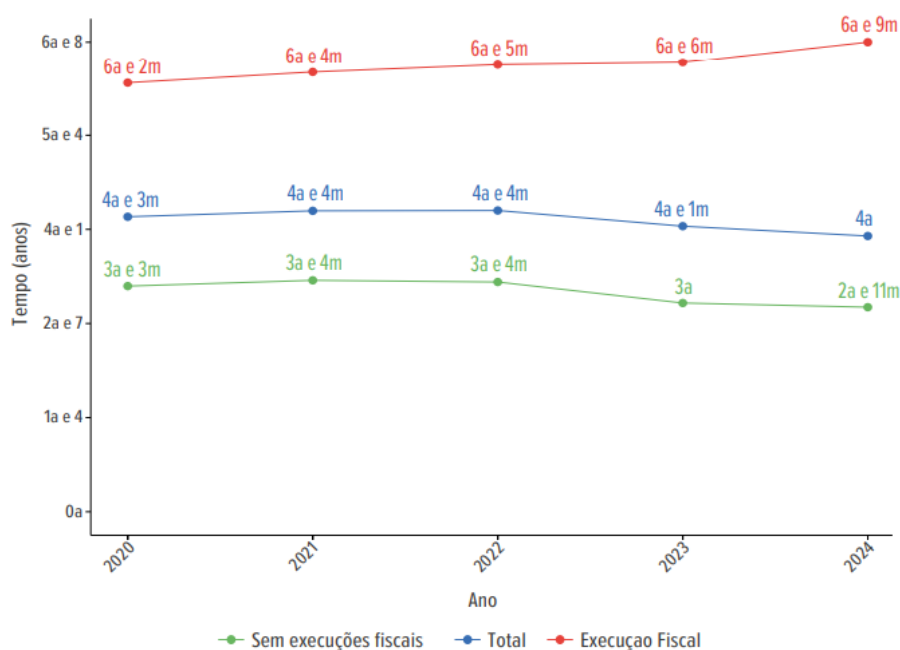
Fonte: Conselho Nacional de Justiça, 2025.

A exemplo do impacto na eficiência do Poder Judiciário, salutar destacar que, ao desconsiderar os processos de execução fiscal, o tempo médio de tramitação do processo baixado passaria de 2 anos e 6 meses para 1 ano e 7 meses no ano de 2024 (Figura 4) (Conselho Nacional de Justiça, 2025), o que demonstra uma redução significativa no tempo de tramitação do processo.

Ademais, o tempo de tramitação do processo baixado, desconsideradas as execuções fiscais, apresentava aumento gradual desde o ano de 2020, havendo a primeira diminuição em 2024, o que demonstra a eficiência das medidas implementadas, conforme melhor será explorado a seguir (Conselho Nacional de Justiça, 2025).

Para mais, conforme exposto, o Poder Judiciário leva uma média de 7 anos e 7 meses para baixar um processo de execução fiscal. No que tange ao tempo médio do acervo, verifica-se da Figura 5, que para a execução fiscal é de 6 anos e 9 meses, com leve aumento em relação ao ano anterior (2023). Destaca-se que, no caso de serem desconsiderados os processos de execução fiscal, o tempo médio de tramitação do acervo passaria de 4 anos para 2 anos e 11 meses no ano de 2024 (Conselho Nacional de Justiça, 2025), conforme se extrai da Figura 5:

Figura 5 - Evolução histórica do impacto da execução fiscal sobre o tempo de permanência no acervo do Poder Judiciário



Fonte: Conselho Nacional de Justiça, 2025.

Diante da análise dos dados apresentados, é possível inferir que, há muitos anos, as execuções fiscais têm sido compreendidas como uma das principais causas de morosidade do Poder Judiciário. Nos termos já delineados, o processo de execução fiscal aporta ao sistema da Justiça após diversas tentativas de recuperação do crédito tributário, que restaram frustradas na via administrativa, gerando, por conseguinte, a sua inscrição na dívida ativa (Conselho Nacional de Justiça, 2025).

Ocorre que o processo judicial, muitas vezes, torna a repetir etapas e providências de localização do devedor, de busca pelo patrimônio capaz de satisfazer o crédito tributário etc., medidas estas já adotadas anteriormente pela Fazenda Pública que restaram infrutíferas. Assim, os títulos de dívidas antigas ou com tentativas prévias de cobranças ingressam no Judiciário e, em razão disso, possuem menor probabilidade de recuperação (Conselho Nacional de Justiça, 2025).

Cumprir destacar que o princípio da duração razoável do processo, nos termos do art. 4º do CPC¹⁷, inclui a atividade satisfativa. Com a patente mora na execução fiscal, percebe-se, a bem da verdade, uma patente violação a esse princípio

¹⁷ Art. 4º As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa.

constitucionalmente assegurado, conforme art. 5º, LXXVIII, da CRFB/88¹⁸. Esse artigo dispõe que “a todos” deve ser assegurado a razoável duração do processo, ou seja, esse direito deve ser assegurado, inclusive, à Fazenda Pública, o que a casuística demonstra não vem ocorrendo por meio das ferramentas utilizadas na execução fiscal.

Destaca-se, ainda, que a Fazenda Pública, na qualidade de credora, igualmente se submete a diversos entraves semelhantes àqueles enfrentados pelos credores particulares nas execuções comuns, uma vez que a inércia do devedor, a adoção de expedientes destinados a se esquivar do adimplemento da obrigação, bem como os meios empregados para frustrar a citação, entre outros, são práticas amplamente verificadas tanto nas execuções comuns quanto nas execuções fiscais.

Ademais, com o objetivo de minimizar a flagrante situação de ineficiência que assola o Poder Judiciário, o CNJ implementou algumas iniciativas de forma coordenada com os Tribunais Regionais Federais e Tribunais de Justiça. A exemplo disso, é possível citar que, em outubro de 2023, o CNJ, os Tribunais Regionais Federais (TRFs), a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e o Conselho da Justiça Federal (CJF) assinaram a Portaria Conjunta CNJ n.º 7/2023, que possui o objetivo de facilitar a extinção em lote de execuções fiscais cujas certidões de dívida ativa já tenham sido extintas pela prescrição ou por outro motivo, a partir de trocas de dados entre as instituições (Conselho Nacional de Justiça, 2025).

Ainda, em fevereiro de 2024, foi aprovada pelo Conselho Nacional de Justiça a Resolução CNJ n.º 547/2024, que determina, dentre outras medidas, a extinção das execuções fiscais de valor ajuizado inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais), desde que sem bens penhorados e sem movimentação útil há mais de um ano (Conselho Nacional de Justiça, 2025).

Foram acordados atos conjuntos entre o Conselho Nacional de Justiça e diversos órgãos da administração pública, como o firmado entre o CNJ e o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará e a Procuradoria do Município de Fortaleza (Portaria Conjunta n.º 8/2023¹⁹); entre o CNJ, o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, o Tribunal de Contas do Estado da Bahia e o Município de Salvador (Acordo de

¹⁸ Art. 5º [...] LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) (Vide ADIN 3392)

¹⁹ Dispõe sobre procedimentos, iniciativas e estratégias para racionalizar e aprimorar o fluxo de execuções fiscais e ações correlatas promovidas pela Procuradoria-Geral do Município de Fortaleza.

Cooperação Técnica n.º 24/2023)²⁰ e; entre o CNJ, a Advocacia-Geral da União (AGU), a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, com previsão de adesão por parte dos demais Tribunais de Justiça (Portaria Conjunta n.º 5/2024)²¹, todos com o objetivo de viabilizar a extinção em lote de execuções fiscais (Conselho Nacional de Justiça, 2025).

Essas ações, ainda que positivas para atenuar a problemática da morosidade que assola o Poder Judiciário, bem como para reduzir os custos inerentes a permanência dos processos em trâmite, reconhece a falha existente no procedimento executivo fiscal brasileiro. Nesse sentido, a Resolução CNJ n.º 547/2024 explicita que, desde que sem bens penhorados e sem movimentação útil há mais de um ano, podem ser extintas as execuções fiscais de valor ajuizado inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais). Essa ausência de bens penhorados e de movimentação útil é uma manifesta demonstração de ineficiência da execução fiscal.

Para mais, salutar destacar que a Portaria Conjunta n.º 5/2024, que dispõe sobre procedimentos, iniciativas e estratégias para racionalizar e aprimorar o fluxo de execuções fiscais promovidas pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional em tramitação nas Justiças Estaduais, recebeu a adesão de diversos tribunais nacionais, como o Tribunal de Justiça do Estado do Acre, Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul, Tribunal de Justiça do Estado do Pará, Tribunal de Justiça do Estado do Piauí, Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte, Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, Tribunal de Justiça do Estado do Sergipe, Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, Tribunal de Justiça de Roraima e Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso (Conselho Nacional de Justiça, s.d.).

²⁰ Constitui objeto do Acordo a cooperação técnica e operacional com vistas ao desenvolvimento de ações para racionalizar e aprimorar a cobrança administrativa do crédito fiscal, o fluxo de execuções fiscais e ações correlatas e a promoção de intercâmbio de conhecimento, estudos e experiências, em observância ao disposto na Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado à Alta Litigiosidade do Contencioso Tributário – Resolução CNJ n. 471, de 31 de agosto de 2022.

²¹ Dispõe sobre procedimentos, iniciativas e estratégias para racionalizar e aprimorar o fluxo de execuções fiscais promovidas pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional em tramitação nas Justiças Estaduais.

A adesão de diversos tribunais nacionais à Portaria Conjunta n.º 5/2024, que busca racionalizar e aprimorar o fluxo de execuções fiscais em tramitação nas Justiças Estaduais, demonstra o interesse do Poder Judiciário brasileiro em privilegiar a eficiência do processo e a efetividade judicial.

De acordo com o CNJ, também foram celebrados acordos de cooperação entre o Conselho Nacional de Justiça, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e as procuradorias municipais e estadual paulistas; com o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios e a Procuradoria-Geral do Distrito Federal; com o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, a Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro, a Procuradoria-Geral do Município do Rio de Janeiro, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro; com o Tribunal de Justiça do Estado do Pará, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará e a Procuradoria-Geral do Município de Belém e; ainda, com o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte e a Procuradoria-Geral do Município de Natal (2025).

Contemporaneamente, os processos de execução fiscal são aproximadamente 26% do total de casos pendentes e 52% das execuções pendentes do Poder Judiciário, com taxa de congestionamento de 73,8%. Em outras palavras, a cada 100 processos de execução fiscal que tramitaram no ano de 2024, apenas 26 foram baixados. Caso fossem desconsiderados esses processos, a taxa de congestionamento nacional cairia 2,9 pontos percentuais, passando de 64,3% para 61,4% em 2024 (Conselho Nacional de Justiça, 2025).

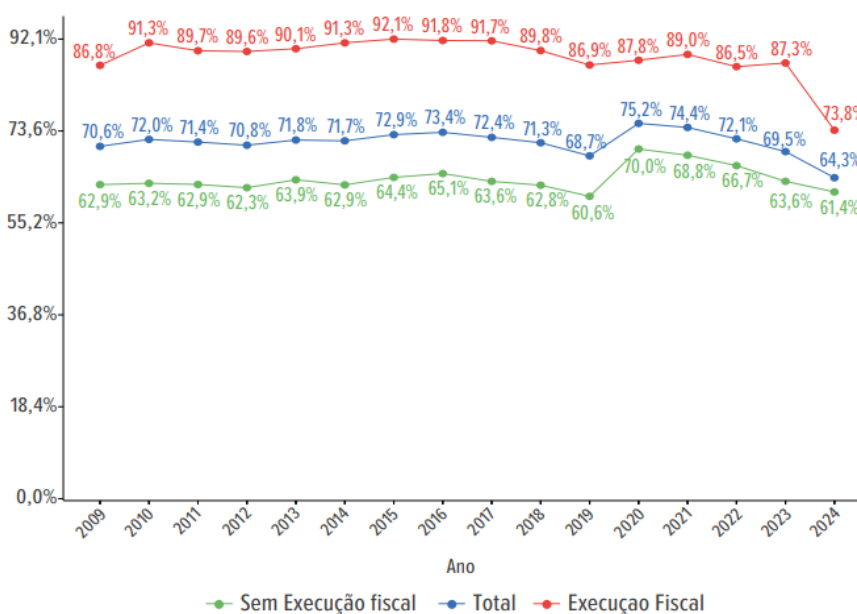
Do total de 21,3 milhões de execuções fiscais pendentes, 18 milhões, ou 84,5% estão na Justiça Estadual e 3,3 milhões, ou 15,4% estão na Justiça Federal (Conselho Nacional de Justiça, 2025). Esses dados demonstram que a mora do Poder Judiciário Estadual é significativamente maior do que a mora do Poder Judiciário Federal, comprometendo substancialmente a entrega jurisdicional efetiva.

Apesar de existirem processos de execuções fiscais em trâmite em outros segmentos, como na Justiça Eleitoral e na Justiça Trabalhista, a Justiça Estadual e a Justiça Federal comportam quase a totalidade dos processos de execução fiscal, com uma porcentagem de 99,9%, sendo que, em relação ao acervo total do Poder Judiciário, tais segmentos respondem por 92% dos processos (Conselho Nacional de Justiça, 2025).

Conforme se pode extrair da Figura 6, a taxa de congestionamento no

processo de execução fiscal manteve-se relativamente estável ao longo dos anos até o ano de 2023, tendo apresentado uma redução significativa de -13,5 pontos percentuais no último ano (2024), chegando na marca de 73,8% (Conselho Nacional de Justiça, 2025):

Figura 6 - Comportamento histórico do impacto da execução fiscal na taxa de congestionamento total



Fonte: Conselho Nacional de Justiça, 2025.

A mora causada pela execução fiscal nos índices de congestionamento é alarmante, tendo em vista que, excluídos tais processos e mantendo todas as demais execuções judiciais, a taxa de congestionamento do Poder Judiciário seria de 61,4%, ao invés dos atuais 64,3% (Conselho Nacional de Justiça, 2025).

Entretanto, a taxa de congestionamento do ano de 2024, comparado aos anos de 2009 a 2023, foi a menor desse período, demonstrando que as medidas implementadas pelo CNJ e pelos tribunais podem estar surtindo um efeito positivo na taxa de congestionamento do Poder Judiciário brasileiro. No entanto, apesar de ter sido um avanço positivo, ainda há muito a ser realizado para que as taxas sejam mais razoáveis.

Ademais, a partir da análise da Figura 6, constata-se que, historicamente, as execuções fiscais vêm sendo apontadas como um dos principais fatores de morosidade do Poder Judiciário. A demora na tramitação dessas demandas acarreta, por sua vez, significativa onerosidade ao erário, pois a Fazenda Pública, além de frequentemente não lograr a satisfação do crédito tributário, ainda suporta os custos

decorrentes da manutenção prolongada desses processos no âmbito judicial.

Nesse sentido, cumpre citar o estudo realizado por meio de cooperação técnica entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o CNJ, envolvendo também a Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (DIEST) e o Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ), divulgado em 2011, que, além de reafirmar a ineficiência do executivo fiscal, revelou o montante que tal ação onera o erário.

O objetivo da pesquisa realizada foi estimar o custo médio da execução fiscal para a Justiça brasileira, considerando as varas da Justiça Federal, e a partir da compreensão de que para o exercício da jurisdição, é necessário que exista uma estrutura consideravelmente complexa, com recursos humanos, materiais e tecnológicos, que busca fornecer um nível satisfatório de justiça na resolução das problemáticas instauradas. Além disso, a análise dos custos da execução fiscal é importante, pois traz consequências negativas para o Poder Judiciário, como a inefetividade, que recai majoritariamente sobre o cidadão, mas também se revertem em prejuízo ao próprio Estado (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011).

Contemporaneamente, analisando os dados fornecidos pelo CNJ no “Relatório Justiça em Números 2025”, extrai-se que a Justiça brasileira possui como despesa total R\$ 146,5 bilhões de reais, o equivalente a 1,2% do produto interno bruto (PIB) nacional e 2,45% dos gastos da União, Estados, DF e Municípios (Conselho Nacional de Justiça, 2025).

Com isso, entende-se que o processo judicial deve ser compreendido para além da relação jurídica estabelecida entre as partes e o magistrado, com a defesa, o contraditório, a produção da verdade e a tutela jurisdicional, mas também deve ser analisado a partir dos diversos recursos humanos, materiais e tecnológicos necessários ao exercício da atividade jurisdicional. O processo judicial é construído pelos atos processuais, que são realizados pelas partes, e pelas atividades administrativas, que são realizadas pelas serventias judiciárias. O conjunto dos atos processuais e das atividades administrativas consubstanciam no princípio do devido processo legal (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011).

Nesse sentido, a pesquisa, que analisou uma amostra significativamente representativa de processos de execução fiscal finalizados em 2009 na Justiça Federal brasileira, explicitou que existem custos diversos no processo de execução fiscal. Com isso, houve a elaboração de um Processo de Execução Fiscal Médio

(PEFM), que é uma representação média de um processo de execução fiscal na Justiça Federal, elaborada a partir das informações coletadas em campo sobre as etapas processuais que, na prática, constituem esse procedimento judicial (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011).

O tempo médio do PEFM, que considera o intervalo de tempo transcorrido entre o momento processual no qual se ordena a prática do ato e o instante no qual este é efetivamente concluído, é de 2.989 (dois mil novecentos e oitenta e nove) dias, ou seja, 8 anos, 2 meses e 9 dias. Para mais, excluindo o “tempo morto” do “tempo operacional”, ou seja, o tempo durante o qual o processo aguardou a prática dos atos processuais e atividades administrativas daquele efetivamente gasto pelos magistrados e serventuários em seu processamento, obteve-se que o tempo médio provável de mão de obra diretamente empregada no processamento do PEFM é de 646,2 (seiscentos e quarenta e seis vírgula dois) minutos, ou seja, 10 (dez) horas e 46 (quarenta e seis) minutos (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011).

Já o custo médio total provável do Processo de Execução Fiscal Médio é de R\$ 4.685,39 (quatro mil seiscentos e oitenta e cinco reais e trinta e nove centavos) considerando embargos e recursos, enquanto o custo médio total do PEFM sem embargos e recursos é de R\$ 4.368,00 (quatro mil trezentos e sessenta e oito reais) (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011).

Salutar destacar que esses custos dizem respeito, exclusivamente, ao Poder Judiciário, e que outros custos resultantes do processamento da execução fiscal para o poder público, a sociedade, o mercado, a parte exequente, a parte executada e para as demais organizações integrantes do sistema de justiça não foram objeto de análise ou estimativa pelo estudo realizado pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011).

Porém, também deve-se levar em consideração que o custo não se restringe àquele despendido apenas no processo de execução, porquanto ele corresponde à soma dos dispêndios públicos ao longo de todo o curso da cobrança desde a fase do lançamento (para ser mais exato, desde a etapa de programação e preparo do lançamento) (Medeiros, 2013), que não foram contabilizados na pesquisa realizada pelo IPEA.

Ademais, as execuções fiscais analisadas pela pesquisa eram compostas 37,3% por conselho de fiscalização (responsáveis por transformar as taxas de fiscalização, mensalidades e anuidades), 27,1% compostos por cobranças de

impostos federais, 25,3% compostos por contribuições sociais federais e 10,1% compostos por outras verbas destinadas à União (multas, aforamentos, laudêmios e outros). Além disso, o valor médio nas ações movidas pela PGFN foi de R\$ 26.303,81 (para uma mediana de R\$ 3.154,39), enquanto os conselhos de fiscalização das profissões buscaram a tutela jurisdicional do Estado por R\$ 1.540,74, em média (para uma mediana de R\$ 705,67) (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011).

Ainda que a pesquisa elaborado pelo IPEA remonte ao ano de 2011, com dados extraídos da Justiça Federal referentes ao ano 2009, período em que os processos tramitavam majoritariamente em meio físico²², os elementos objetivos então analisados permanecem dotados de elevada relevância científica, pois permitem quantificar a atividade jurisdicional sob múltiplas dimensões, notadamente quanto ao tempo de duração dos processos (enquanto atos processuais e atividades administrativas) e aos custos financeiros, além de possibilitarem a aferição do dispêndio de recursos humanos, da carga de trabalho imposta à estrutura judiciária, do grau de complexidade procedimental, da eficiência (ou ineficiência) dos fluxos processuais e do impacto orçamentário da litigiosidade fiscal.

O estudo analisado fornece, com isso, parâmetros empíricos fundamentais para análises comparativas, avaliações de políticas públicas judiciárias e reflexões críticas sobre a racionalização e a economicidade da prestação jurisdicional, sendo de grande valia a sua análise neste trabalho, principalmente considerando a morosidade que permanece, até a atualidade, assolando os processos de execução fiscal no Poder Judiciário.

Entretanto, contemporaneamente, as Notas Técnicas nº 06/2023 e 08/2023, ambas do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos do STF, explicitam que o custo mínimo de uma execução fiscal, com base no valor da mão de obra, é de R\$ 9.277,00 (nove mil, duzentos e setenta e sete reais) (Conselho Nacional de Justiça, 2024).

Para mais, uma das mais importantes reflexões da pesquisa realizada pelo IPEA é a de que a diferença entre o tempo médio provável de mão de obra diretamente empregada nos processos executivos fiscais e o tempo total de tramitação do

²² 98,7% dos processos de execução fiscal ocorriam em meio físico, enquanto 1,2% das execuções estavam digitalizadas e apenas 0,1% eram consideradas virtuais (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011).

processo está diretamente relacionada ao padrão de gerenciamento processual praticado nas varas da Justiça Federal. A morosidade não resulta substancialmente do cumprimento de prazos legais, do sistema recursal, das garantias de defesa do executado e do grau de complexidade das atividades administrativas requeridas, mas resulta muito da cultura organizacional burocrática e formalista, associada a um modelo de gerenciamento processual ultrapassado (Silva, 2010, *apud* Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011), que torna o executivo fiscal um procedimento moroso e propenso à prescrição.

Ademais, geralmente, o processo de execução fiscal adentra ao Poder Judiciário depois que várias tentativas de recuperação do crédito tributário restaram infrutíferas na via administrativa, ensejando sua inscrição na dívida ativa. Porém, ocorre que o processo judicial acaba, muitas vezes, repetindo etapas e providências de localização do devedor, ou de patrimônio capaz de satisfazer o crédito, que já foram empregadas anteriormente, sem resultado efetivo, pela administração fazendária (Conselho Nacional de Justiça, 2024).

Cumprir destacar que, em um Estado Democrático de Direito, os meios alternativos de cobrança dos tributos podem se traduzir em justiça fiscal, alinhando-se, assim, aos princípios fundamentais elencados na CRFB/88, cuja efetividade exige a observância de todos (Dias, 2020).

Dessa forma, é constatada uma problemática na arrecadação dos tributos e na morosidade excessiva para conclusão das execuções fiscais no âmbito do Poder Judiciário brasileiro, sendo imperativa a reflexão acerca das medidas a serem empregadas para o recebimento dos tributos no procedimento executivo fiscal de forma efetiva. Com isso, busca-se prestigiar os direitos fundamentais da coletividade, ao passo que reafirma o dever fundamental de pagamento de tributos dos indivíduos.

3.3 A Lei de Execução Fiscal e a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil

Inicialmente, salutar destacar que o procedimento da execução fiscal é compreendido como o resultado de diversos regimes normativos instituídos com o fito de diferenciar o crédito da Fazenda Pública do crédito comum, qual seja, todo crédito que não se submete ao regime público-fiscal privilegiado e, portanto, considerado privado. Ainda que o modelo executivo seja genericamente o mesmo da legislação

processual comum, o texto normativo do procedimento da execução fiscal contém aspectos próprios para conferir maior eficiência e efetividade à cobrança judicial do crédito público (Silva; Medeiros, 2013).

A Lei de Execução Fiscal foi criada em 1980 para restabelecer uma posição distinta que o crédito público possuía desde 1938, mas que foi perdida em 1973, com o regime executivo do CPC/73. Destaca-se que o Decreto-Lei n.º 960/1938²³ já havia consagrado a determinados créditos públicos a possibilidade de serem certificados como dívida ativa e contemplados com a exigibilidade em juízo (Silva; Medeiros, 2013).

Ocorre que em 1973, o CPC/73 unificou os procedimentos executivos dos títulos judiciais e extrajudiciais, tendo o crédito público enquadrado como dívida ativa sido incluído como título executivo extrajudicial (art. 585, VI, do CPC/73) e, por isso, o crédito passou a ser processo pelo rito de todas as demais execuções (Silva; Medeiros, 2013).

Essa equiparação do processo executivo do crédito público com os processos executivos dos demais créditos influenciou a instituição, em 1980, de uma nova lei especial para a execução fiscal, a Lei n.º 6.830/80. Anteriormente, em 1976, foi instituído um grupo de trabalho com o fito de apresentar a redação final do anteprojeto de Lei de Execuções Fiscais. Com base na Exposição de Motivos n.º 23/1980, o interesse na regulação específica do procedimento especial ocorreu pela necessidade de assegurar à cobrança do crédito público “um processo expedito de realização da receita pública” harmônicos com a garantia do interesse público (Avelino, 2024).

De acordo com a Exposição de Motivos da LEF, o CPC/73 teria dado “ao crédito público o mesmo tratamento da nota promissória e da letra de câmbio”, o que justificaria que a LEF de 1980 buscasse assegurar à arrecadação da receita pública os melhores meios da execução judicial, com disposições capazes de conferir condições especiais para a defesa do interesse público (Silva; Medeiros, 2013).

Destaca-se que o procedimento geral da LEF era substancialmente semelhante, pois seria uma ação de execução orientada pela penhora, avaliação e expropriação de bens do devedor, com a possibilidade de uma demanda cognitiva incidental em virtude dos embargos. Entretanto, as alterações procedimentais eram, especialmente, a possibilidade de citação pelo correio; o despacho inicial integrado,

²³ Dispõe sobre a cobrança judicial da dívida ativa da Fazenda Pública, em todo o território nacional.

ou seja, com ordens implícitas para a penhora, o arresto e a avaliação; a antecipação da avaliação para o mesmo momento da penhora (e, portanto, antes dos embargos); as intimações pessoais da Fazenda Pública; a restrição das hipóteses de impenhorabilidade etc. (Silva; Medeiros, 2013).

Conforme os dados analisados anteriormente, o procedimento da execução fiscal, e, portanto, regido pela LEF, é amplamente utilizado no Poder Judiciário brasileiro em razão do grande volume de execuções fiscais no país. De acordo com os dados do “Relatório Justiça em Números 2025”, do total de 21,3 milhões execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário, 18 milhões (84,5%) estão na Justiça Estadual e 3,3 milhões (15,4%) estão na Justiça Federal. Para mais, conforme já exposto, mas fundamental para melhor elucidação, os processos de execução fiscal representam aproximadamente 26% do total de casos pendentes e 52% das execuções pendentes do Poder Judiciário, com taxa de congestionamento de 73,8% (Conselho Nacional de Justiça, 2025).

Diante do número exorbitante de processos de execução fiscal no Brasil, faz-se necessário analisar as patologias que afetam os interesses do titular da capacidade tributária ativa, ou seja, o Fisco, enquanto sujeito de direito que compõe os vínculos jurídicos verificados na cadeira de positivação do direito tributário, cujo interesse primordial é de viabilizar a realização do crédito tributário inadimplido (Dalla Pria, 2024).

A Lei n.º 6.830/80 explicita, em seu art. 1º, que a execução judicial para cobrança da Dívida Ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e respectivas autarquias será, subsidiariamente, regida pelo Código de Processo Civil. Esses sujeitos de direito se enquadram no conceito de “Fazenda Pública”, pois são justamente os que estão autorizados a se valer do procedimento de realização de créditos (tributários ou não) instituídos pela LEF.

Salienta-se que a Lei n.º 6.830/80 possui natureza híbrida, pois disciplina tantos os aspectos relativos ao procedimento administrativo de inscrição do débito na dívida atípica (possui normas de direito material), quanto aborda aspectos atinentes ao próprio *iter* procedimental do ajuizamento da ação executiva fiscal (possui normas de direito processual e de direito procedimental) (Conrado, 2017, *apud* Dalla Pria, 2024).

Especificamente no que tange às regras que disciplinam o procedimento executivo fiscal propriamente dito, que são normas típicas de direito processual, estas

são de observância obrigatória na cobrança judicial dos créditos públicos das pessoas jurídicas definidas como “Fazenda Pública” pela LEF. No entanto, o procedimento executivo fiscal, na forma como disciplinado pela LEF, não é “completo”, pois necessita da aplicação subsidiária das normas veiculadas no regime geral de direito processual, o que, conforme explicitado, consta expressamente no art. 1º da Lei n.º 6.830/80 (Dalla Pria, 2024). Desta feita, a força subsidiária que a legislação processual geral exerce sobre a Lei de Execuções Fiscais é amplamente conhecida (Conrado, 2021).

Desse modo, entende-se, a partir dessa constatação, que a Lei de Execução Fiscal permite que o CPC seja aplicado quando a própria LEF for omissa, o que ocorre em relação à possibilidade de aplicação das medidas executivas atípicas nas execuções fiscais, que podem ser utilizadas de forma positiva na atenuação da problemática da arrecadação dos tributos e na mora excessiva que assola o judiciário.

Destaca-se que o fato de a LEF ter sido editada 35 anos antes do Código de Processo Civil de 2015 propicia um “choque de gerações” entre os regimes procedimentais executivos disciplinados por cada qual, fato que reflete diretamente no processo de “interpretação integrativa” dos mencionados diplomas normativos geral e especial. Com isso, é natural que as particularidades do processo executivo fiscal sejam permeadas por análises e interpretações integrativas feitas a partir de preceitos jurídicos processuais gerais (Dalla Pria, 2024).

Desta feita, faz-se necessário analisar a instrumentalidade do processo tributário no Código de Processo Civil de 2015. O CPC/15, ainda que elaborado após a edição da LEF, seguiu servindo, assim como o CPC/73, como esteio normativo para o “processo tributário”. Atribuir ao estatuto processual geral (CPC) sentido materialmente compatível com a realidade enfrentada (tributária/crédito público) significa praticar a instrumentalidade em relação ao “processo tributário”, garantindo-lhe potencial efetividade (Conrado, 2016).

O CPC/15 possui diversos dispositivos que afirmam esse ideal de instrumentalidade, ou seja, textos normativos que focam na questão de fundo (caso concreto), a exemplo de incumbir ao juiz dilatar os prazos processuais e alterar a ordem de produção dos meios de prova, adequando-os às necessidades do conflito de modo a conferir maior efetividade à tutela do direito (art. 139, VI); determinar o suprimento de pressupostos processuais e o saneamento de outros vícios processuais (art. 139, IX); resolver o mérito sempre que a decisão for favorável à parte

a quem aproveitaria eventual pronunciamento nos termos do art. 485 (art. 488) (Conrado, 2016).

Esses dispositivos do CPC/15 indicam que o processo deve ser conduzido em função do direito que lhe subjaz, sendo esta a única forma de maximizar os resultados que dele se esperam. O processo deve ser visto e interpretado, em razão de ser instrumental, conforme o direito de fundo. Nessa medida, não há “um” Código de Processo Civil, há tantos códigos quantos sejam os direitos materiais por ele servidos, sendo, inclusive, o Código de Processo Civil, no âmbito tributário, um “Código de Processo Tributário”, reconstruindo-se o sentido das normas ali postas para ajustá-las ao plano material que se discute (Conrado, 2016).

O Código de Processo Civil de 2015 surgiu com técnicas tendentes a maximizar a efetividade. Entretanto, um dos óbices mais claros à concretização da efetividade do Direito é a inexorabilidade do tempo social, tendo surgido o princípio da “duração razoável do processo”, que fora incluído pela Emenda Constitucional n.º 45 de 2004 à Constituição Federal de 1988. Essa inevitabilidade do tempo social confirma que o Direito, quando apenas observa suas próprias abstrações, está fadado a ser um “nada”, que “nada” projetará, no sentido de resultado, no plano fático (Conrado, 2016).

Com isso, é necessário observar e privilegiar a duração razoável do processo e a eficiência, bem como, no caso dos procedimentos de execução fiscal, compreender a forma como os direitos subjetivos de titularidade da Fazenda Pública são violados, assim como as maneiras pelas quais o sujeito ativo da obrigação tributária está legitimado a agir com vistas à proteção de seus interesses.

Destaca-se que as funções desempenhadas pela execução fiscal e os resultados almejados vão além do singelo escopo de obter uma quantia determinada aos cofres públicos. A execução fiscal, enquanto última oportunidade disponível para o aparato estatal obter seus créditos, não visa apenas alcançar o objetivo que lhe é próprio, porquanto contribui também para o cumprimento das funções exercidas pelo valor em cobrança. A exemplo disso, é possível citar que a execução do imposto de importação contribui para a proteção da economia nacional, enquanto a execução da multa para a punição do infrator etc. (Mendes, 2013).

Ainda que a decisão judicial reconheça a dívida em face do contribuinte, este poderá simplesmente deixar de quitar com sua dívida perante o Fisco e, assim como não é permitido aos particulares, na grande parte dos casos, o uso da própria força para fazer valer o seu direito, é necessário, novamente, a atuação da Justiça. Ainda

que administração pública tenha o poder de constituir a seu favor créditos contra particulares sem precisar de tutela judicial, é necessária uma atuação do Poder Judiciário para expropriar os bens do devedor/contribuinte a fim de satisfazer a obrigação até então não adimplida voluntariamente (Mendes, 2013).

Considerando que na fase pretérita ao processo judicial (fase administrativa da cobrança) deveriam ter sido empregadas diversas medidas de estímulo ao pagamento, de natureza negativa (como a inscrição em cadastro de devedores e a não emissão de certidões negativas) e de natureza positiva (como a concessão de parcelamentos e transações), é natural que a execução fiscal receba as dívidas de cobranças de forma mais árdua. Sendo o Poder Judiciário a última instância para a solução de conflitos, deveria sempre alcançar este objetivo, de modo que execuções infrutíferas seriam, então, uma mazela a ser extirpada (Mendes, 2013).

Entretanto, diferentemente do processo de conhecimento, no qual o Poder Judiciário sempre poderá dizer que determinada pessoa deve uma quantia certa a outrem, na fase de execução não terá como transferir a referida quantia se não encontrar o devedor, se este não possuir patrimônio suficiente etc. A execução fiscal reúne o conjunto dos meios mais contundentes para a cobrança do crédito público, tendo em vista ser a etapa na qual o patrimônio do devedor pode ser subtraído contra a sua vontade. O procedimento executivo fiscal é o encerramento de todas as tarefas de cobrança, na qual só chegam, ou deveriam chegar, aquelas situações de solução mais árdua e até impossível (Mendes, 2013).

Sendo a última etapa de cobrança da dívida, o procedimento da execução fiscal deve deter de todos os meios e instrumentos legais para a sua efetivação, sob pena de descrédito social e gastos desnecessários. Diante da possibilidade de aplicação subsidiária do CPC no procedimento de execução fiscal, nos termos do art. 1º da LEF, resta claro que, com fulcro no art. 139, IV, do CPC/15, pode, e deve, o magistrado, analisando o caso concreto, aplicar as medidas executivas atípicas.

Assim como nas execuções entre particulares, as medidas executivas atípicas devem ser aplicadas analisando o caso concreto e considerando os princípios constitucionais que regem o ordenamento jurídico brasileiro, dentre os já citados princípios da duração razoável do processo, do contraditório, da ampla defesa e da tutela jurisdicional efetiva.

A força subsidiária que a legislação processual geral exerce sobre a Lei de Execuções Fiscais é amplamente conhecida e, ainda que seja aplicada de forma

subsidiária, o Código de Processo Civil não pode ser negligenciado, pois técnicas foram incorporadas por ele com a clara intenção de realizar e pragmatizar valores inerentes ao devido processo legal (Conrado, 2016).

A exemplo disso, é possível citar a aplicação subsidiária do CPC/15 em outros processos, como os processos administrativos, nos termos do art. 15 do CPC/15²⁴. No caso de “silêncio” da legislação que trata ou venha a tratar o processo administrativo em relação a determinadas técnicas explicitadas pelo CPC/15 não existe, em princípio, nenhum significado, porquanto esse silêncio não serve para recusar a aplicação do Código ao ambiente administrativo (Conrado, 2016).

O mesmo ocorre no caso de “silêncio” da Lei de Execução Fiscal, porquanto a ausência de dispositivo na legislação específica não afasta a aplicação subsidiária do CPC/15 que expressamente disciplinou sobre o tema. Assim, é possível citar que, no tocante aos efeitos decorrentes da propositura dos embargos, a Lei de Execução Fiscal é omissa, devendo-se aplicar subsidiariamente as normas contidas no Código de Processo Civil, especificamente o art. 919, §1º, do CPC/15²⁵ (Nolasco, 2024).

Para mais, cumpre destacar que o CPC/15 criou o incidente de descon sideração da personalidade jurídica (IDPJ) como forma de garantir o contraditório prévio de terceiro que possa ser responsabilizado e possa fazer parte do processo, sendo cabível em todas as fases do processo de conhecimento, de cumprimento de sentença, e, também, nas execuções fundadas em título executivo extrajudicial. Entretanto, há divergência na doutrina quanto ao cabimento do IDPJ na execução fiscal (execução de título extrajudicial), pois a instauração do IDPJ suspende a execução até que seja julgado, ainda que sem garantia prévia do juízo, destoando do atual procedimento da execução fiscal previsto na LEF (Nolasco, 2024).

Diferentemente do que aconteceria com a instauração de um incidente de descon sideração da personalidade jurídica, a aplicação das medidas executivas atípicas, fundadas no art. 139, IV, do CPC/15, não destoam do atual procedimento da execução fiscal previsto na LEF, mas, do contrário, propicia a efetivação do princípio da eficiência. Entretanto, eventuais abusos devem ser repelidos no caso concreto, não

²⁴ Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.

²⁵ Art. 919. Os embargos à execução não terão efeito suspensivo.

§ 1º O juiz poderá, a requerimento do embargante, atribuir efeito suspensivo aos embargos quando verificados os requisitos para a concessão da tutela provisória e desde que a execução já esteja garantida por penhora, depósito ou caução suficientes.

devendo ser afastada a aplicação das medidas executivas atípicas nas execuções fiscais a partir de uma análise apriorística.

Com o CPC/15 instituiu-se um novo paradigma processual, cujos fundamentos estão fundados nos parâmetros principiológicos e por técnicas processuais voltadas à implementação do modelo constitucional do processo civil, com especial importância à efetiva observância das noções de contraditório e ampla defesa, conforme explicitado no texto constitucional (Dalla Pria, 2024).

Com isso, entende-se que não há óbice legal para a aplicação das medidas executivas atípicas no procedimento de execução fiscal de forma apriorística, em abstrato, por dedução teórica. Eventual afastamento deve se dar no caso concreto e a partir da ponderação de interesses e conforme os princípios constitucionais que regem o ordenamento jurídico pátrio, conforme se extrai do julgamento da ADI n.º 5.941 do STF, conforme melhor será analisado em momento posterior.

Um dos princípios que merece especial atenção é o da proporcionalidade, pois serve de instrumento de controle dos atos do Poder Público. Nesse sentido, todo ato estatal, para ser considerado válido, deve preencher os três requisitos da proporcionalidade: *i*) adequação (o meio deve contribuir para a promoção do fim), *ii*) necessidade (o meio deve ser o mais suave dentre os meios disponíveis, ou seja, o meio menos restritivo) e; *iii*) proporcionalidade em sentido estrito (o meio deve proporcionar vantagem superior à desvantagem, pois o Estado, tendo a obrigação de efetivar todos os princípios constitucionais, não pode empregar um meio que termine por restringi-los mais do que promovê-los em seu conjunto) (Ávila, 2011).

Desta feita, a Constituição Federal protege vários fins (e princípios), e não apenas um, e como o Estado deve proteger mais de um fim (e princípio), ao mesmo tempo, ele deve escolher, dentre todos os comportamentos adequados para proteger um, aquele que restringe na menor medida o outro, que igualmente precisa ser promovido (Ávila, 2011).

Para mais, o exame de proporcionalidade aplica-se sempre que houver uma medida concreta destinada a realizar uma finalidade, pois sem uma relação meio-fim não há como realizar o exame do postulado da proporcionalidade pela ausência de elementos que o estruturam. Assim, no caso concreto devem ser analisadas as possibilidades de a medida proporcionar à realização de um determinado fim (adequação), de a medida ser a menos restritiva aos direitos envolvidos (necessidade) e de que a finalidade pública seja tão valorosa que justifique a restrição que a medida

produz (exame de proporcionalidade em sentido estrito) (Ávila, 2011).

Conforme explicitado anteriormente, compreende-se que as medidas executivas atípicas podem ser utilizadas nas execuções fiscais, desde que observado o caso concreto e seja realizada a análise a partir do princípio da proporcionalidade. Assim, desde que observada a adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito, as medidas executivas atípicas nas execuções fiscais em face do devedor/contribuinte não caracterizam uma sanção política (e nem penalidade processual) e são benéficas para uma possível resolução definitiva da lide.

Destaca-se que as medidas atípicas não devem ser aplicadas para os devedores dos procedimentos executivos fiscais que não possuem condições de quitar com o débito, mas, assim como nos casos entre particulares, devem ser aplicadas em face do devedor recalcitrante, que dá indícios de ocultação patrimonial, não indica bens à penhora etc. Para mais, deve ser observado o contraditório substancial e que a decisão judicial deve ser devidamente fundamentada às especificidades do caso concreto.

O afastamento da aplicação das medidas atípicas de modo apriorístico, como utilizado pelo STJ no *Habeas Corpus* n.º 453.870/PR, que será melhor explicitado posteriormente, não merece prosperar, pois a aplicação ou não das medidas atípicas deve ocorrer no caso concreto, conforme fundamentado. Conforme Ávila, devem ser analisadas, no caso concreto, as possibilidades de a medida utilizada pelo magistrado proporcionar à realização de um fim determinado, de ser a menos restritiva aos direitos envolvidos e de que a finalidade pública seja tão relevante que justifique a limitação que a medida produz (2011).

A adequação seria, a partir do caso concreto, analisar se a aplicação das medidas atípicas em face do devedor (como suspensão da CNH, apreensão do passaporte etc.) poderiam promover a realização do pagamento do crédito público. A necessidade seria a de analisar se as medidas atípicas nas execuções fiscais poderiam ser as menos restritivas aos direitos envolvidos (poderia ser menos restritivo do que, por exemplo, a inclusão do nome e/ou CPF/CNPJ do devedor no cadastro de órgãos inadimplentes, como o SERASAJUD, assim como firmado no Tema n.º 1026 do STJ²⁶). A proporcionalidade em sentido estrito seria analisar se a finalidade pública

²⁶ Tema Repetitivo 1026. Questão submetida a julgamento: Possibilidade ou não de inscrição em cadastros de inadimplentes, por decisão judicial, do devedor que figura no polo passivo de execução fiscal. Tese Firmada: "O art. 782, §3º do CPC é aplicável às execuções fiscais, devendo o magistrado

pretendida (recuperação do crédito público e salvaguardar o prestígio do Poder Judiciário) seja tão valorosa que justifique a restrição que a medida produz (como o direito de ir e vir/locomoção, por exemplo).

Deve-se frisar que, a partir do arcabouço probatório constante nos autos da execução fiscal, a efetivação das medidas executivas atípicas poderá ser considerada contrária à ordem jurídica no caso de adentrar demasiadamente na esfera pessoal, e não patrimonial, do devedor/contribuinte, configurando um ato punitivo, e não constrictivo. Assim, estando demonstrando que as medidas típicas utilizadas são suficientes no caso concreto, eventuais medidas atípicas podem sim ser afastadas por atentarem substancialmente contra os direitos fundamentais da parte que figura no polo passivo da ação de execução fiscal.

Com isso, surge a necessidade de aferir o postulado da razoabilidade, que exige *i)* uma causa real justificante para a adoção de qualquer medida; *ii)* uma relação de congruência entre o fundamento para a diferenciação entre sujeitos e a norma que estabelece a diferenciação; *iii)* um dever de coerência na atuação estatal; *iv)* uma harmonização da norma geral com os casos individuais e; *v)* uma relação de equivalência entre a medida adotada e o critério que a dimensiona (Ávila, 2011).

Para mais, entende-se que, em um Estado Social de Direito, os meios atípicos de cobrança de créditos públicos podem ser bons mecanismos de efetivação da justiça fiscal, pois se alinham com os princípios fundamentais da Constituição Federal, cuja efetividade exige a observância de todos os princípios, a partir de uma análise de solidariedade. Essa perspectiva da solidariedade busca examinar os princípios não de forma isolada, mas em complementaridade e harmonia recíproca, a partir da concepção de que o sistema constitucional deve ser uno, coerente e integrado (Leal, 2025).

Entretanto, instado a se manifestar acerca desta questão, o Superior Tribunal de Justiça, no *Habeas Corpus* n.º 453.870/PR, dispôs que a utilização de medidas executivas atípicas não se estenderia às execuções fiscais. Este julgado, considerado paradigmático, fixou o entendimento de que a aplicação de medidas executivas atípicas, como a apreensão de passaporte da parte executada na execução fiscal, é

deferir o requerimento de inclusão do nome do executado em cadastros de inadimplentes, preferencialmente pelo sistema SERASAJUD, independentemente do esgotamento prévio de outras medidas executivas, salvo se vislumbrar alguma dúvida razoável à existência do direito ao crédito previsto na Certidão de Dívida Ativa - CDA."

desproporcional e inadequada à busca da satisfação do crédito da Fazenda Pública, tendo em vista que esta possuiria diversos privilégios processuais, como varas especializadas, vários procuradores altamente capacitados voltados a essas causas, além de possuir lei própria acerca do procedimento (a Lei de Execução Fiscal) com privilégios processuais irredarguíveis (Brasil, 2019).

Entretanto, tal entendimento não corrobora com a atenuação do gargalo da execução no Brasil (principalmente o gargalo da execução fiscal), assim como não favorece a justiça fiscal, que necessita arrecadar tributos para efetivar direitos fundamentais que foram amplamente disciplinados na CRFB/88 e que merecem guarda.

Ademais, em relação ao argumento de que a Fazenda Pública já possui procedimento de cobrança específico, instituído na Lei de Execução Fiscal, cumpre salientar que o 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 desqualificassem outras medidas executivas, qualificando-as indiscriminadamente como sanções políticas por serem meios alternativos de cobrança de tributos (Castro, 2015).

Desta feita, Castro explicita que a execução fiscal deve ser compreendida como mais uma entre as várias possibilidades (processuais ou não) para se garantir o crédito público, não possuindo nenhuma primazia sobre as demais. Ademais, a Lei de Execução Fiscal não possui o status de supralegalidade, de modo a não permitir a coexistência com outras normas sobre a matéria (2015).

A partir da análise do art. 1º da LEF, a execução fiscal deverá reger a execução judicial para cobrança da Dívida Ativa, aplicando-se, subsidiariamente, o Código de Processo Civil. Dessa forma, tem-se que a Lei de Execução Fiscal deve ser aplicada prioritariamente e, na hipótese de omissão, incidirá o Código de Processo Civil.

Para além disso, a fim de ressaltar que o procedimento de cobrança não é satisfeito exclusivamente por meio da execução fiscal, é possível citar que o Judiciário não é a única via para a solução de controvérsias (apesar de ser o órgão encarregado de dizer o direito em última instância), visto o aumento da utilização dos meios alternativos de solução de conflitos, que possuem procedimentos mais simples e céleres (Castro, 2015).

A Fazenda Pública pode se valer de todos os meios (judiciais ou extrajudiciais)

previstos no ordenamento jurídico, desde que não violadores das limitações constitucionais ao poder de tributar, para satisfazer a obrigação tributária. A existência da Lei de Execução Fiscal não deve servir de empecilho para a instituição de meios mais eficazes de arrecadação (Castro, 2015).

Em igual sentido, a aplicação subsidiária do CPC à LEF deve ser visualizada como uma técnica favorável à arrecadação da dívida ativa da Fazenda Pública, tributária ou não tributária, desde que, naturalmente, sejam observados os princípios constitucionais e os direitos inerentes ao credor e ao devedor no caso concreto.

4 AS MEDIDAS ATÍPICAS NAS EXECUÇÕES FISCAIS E O ENTENDIMENTO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A presente seção tem por objetivo examinar a possibilidade de aplicação das medidas executivas atípicas no âmbito das execuções fiscais à luz da flexibilização dos meios executivos e da busca pela efetividade da tutela jurisdicional.

Parte-se da premissa de que a execução fiscal, embora regida por legislação especial, não se encontra imune às transformações contemporâneas do processo civil, o que impõe a análise da compatibilidade entre as medidas atípicas e o regime jurídico da Lei de Execução Fiscal, bem como dos limites decorrentes dos princípios constitucionais e processuais aplicáveis.

Nesse contexto, primeiramente, destaca-se a análise da aplicabilidade das medidas executivas atípicas nas execuções fiscais, enfrentando o debate doutrinário acerca da incidência subsidiária do Código de Processo Civil e da possibilidade de utilização de meios não tipificados para a satisfação do crédito público.

Serão examinados os fundamentos normativos que sustentam essa aplicação, especialmente o art. 139, IV, do CPC, bem como as objeções relacionadas à legalidade estrita, à tipicidade dos atos executivos e à necessidade de preservação dos direitos fundamentais do executado, como o devido processo legal, a proporcionalidade e a razoabilidade.

Posteriormente, é analisada a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal no que se refere à admissibilidade e aos contornos da utilização das medidas executivas atípicas nas execuções fiscais e nas execuções comuns, a título comparativo. Com isso, busca-se identificar os critérios adotados por tais Cortes para a legitimação dessas medidas, bem como os parâmetros de controle judicial estabelecidos, evidenciando-se a construção jurisprudencial acerca da ponderação entre a efetividade da cobrança do crédito público e a proteção dos direitos fundamentais do devedor.

Para mais, cumpre salientar que se objetivou citar os principais julgados do STJ e do STF acerca da aplicação das medidas atípicas nos processos judiciais entre particulares e entre o Fazenda Pública e o particular. No entanto, evoca-se, que o presente trabalho não possui o intuito de exaurir a temática e definir exhaustivamente os casos de aplicação das medidas atípicas nas execuções fiscais, nem estabelecer os exatos critérios que devem ser observados, porquanto demandam uma análise casuística, mas possui a intenção de clarificar alguns critérios e casos relevantes para

a compreensão do tema.

4.1 A aplicabilidade das medidas atípicas no âmbito das execuções fiscais

Conforme explicitado, a Lei de Execução Fiscal dispõe, em seu art. 1º, que a execução judicial para cobrança da Dívida Ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e respectivas autarquias será, subsidiariamente, regida pelo Código de Processo Civil. Desta feita, ainda que a execução fiscal seja regida majoritariamente por lei específica, há a possibilidade de aplicação dos dispositivos dispostos no CPC quando aquela for omissa.

Ocorre que tal omissão existe, justamente, acerca da possibilidade de aplicação das cláusulas gerais executivas no processo de execução fiscal, sendo possível compreender, a partir de uma análise apriorística, que é possível a aplicação dessas cláusulas gerais, consubstanciadas no plano fático por meio das medidas atípicas, nas execuções fiscais (Leal, 2025).

A aplicação dessas cláusulas gerais executivas, que reclamam, naturalmente, uma filtragem constitucional, no âmbito das execuções fiscais, pode ser compreendida como positiva para atenuar o gargalo da morosidade do sistema de justiça, tendo em vista a mora excessiva dos procedimentos de execução fiscal pendentes de baixa no judiciário brasileiro. Além disso, seria possível fomentar a arrecadação de tributos de forma inovadora e satisfativa, além de tal medida ser permitida pelo ordenamento jurídico (Leal, 2025).

A incorporação dessas cláusulas gerais executivas ao ordenamento jurídico pátrio decorre da constatação de que o executado, com frequência, inova em expedientes destinados a se furtar ao cumprimento das decisões judiciais, ao passo que a adoção estrita de medidas tipicamente previstas no processo de execução restringe de forma significativa a atuação do magistrado diante das peculiaridades do caso concreto.

Cumprido salientar, neste ponto, que, considerando a possibilidade de aplicação subsidiária do CPC às execuções fiscais e diante da omissão da Lei de Execução Fiscal quanto à adoção dessas medidas, revela-se admissível a incidência das cláusulas gerais executivas, por meio de medidas atípicas, no âmbito dos processos de execução fiscal.

Ademais, com a adoção das cláusulas gerais executivas pelo legislador no

CPC/15, veio à tona o debate acerca dos parâmetros que deveriam ser analisados pelo magistrado ao prolatar uma decisão judicial fundada em uma cláusula geral executiva, visto que a supremacia da tipicidade dos meios executivos era uma forma de controlar a atividade jurisdicional, ao passo que buscava evitar arbitrariedades e garantir a liberdade e a segurança psicológica do indivíduo (Leal, 2025). Neste ponto, destaca-se que a aplicação das medidas executivas atípicas não caracteriza uma sanção política.

Entre as principais inquietações doutrinárias relativas à utilização das cláusulas gerais executivas, destacam-se os potenciais riscos às garantias constitucionais, tais como o devido processo legal, a segurança jurídica, o contraditório e a ampla defesa do executado, bem como a possibilidade de imposição de excessiva onerosidade ao devedor.

Em virtude do julgamento do *Habeas Corpus* n.º 453.870/PR, de relatoria do Min. Napoleão Nunes Maia Filho, no Superior Tribunal de Justiça (STJ) em 2019 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.941/DF, de relatoria do Min. Luiz Fux, no Supremo Tribunal Federal em 2023, julgamentos que serão melhor explicados a seguir, a problemática acerca das medidas atípicas nas execuções fiscais tornou-se atual e amplamente debatida.

No tocante à admissibilidade das medidas executivas atípicas no âmbito das execuções fiscais, verificam-se divergências na doutrina. A título exemplificativo, André Pagani de Souza sustenta a impossibilidade de sua aplicação nesse contexto, ao passo que Felipe Viana de Araújo Duque, Marco Aurélio Peixoto e Rodrigo Becker defendem a viabilidade de utilização dessas medidas no processo executivo fiscal.

Cumprido destacar que o parâmetro da possibilidade de aplicação das cláusulas gerais executivas, consubstanciadas nas medidas executivas atípicas, deve possuir sempre como foco principal os princípios e regras constitucionais, que regem a sistemática jurídica brasileira, bem como privilegiar a tutela jurisdicional efetiva sem ser, ao mesmo tempo, medida extremamente onerosa ao devedor (Leal, 2025).

Nesse contexto, Duque (2021) explicita que a utilização de medidas executivas atípicas contribuiria para que o contribuinte não desprezasse as dívidas perante o fisco, induzindo o dever de pagar tributos e evitando o risco moral que seria causado pela não adoção de medidas céleres e ágeis no processo judicial das execuções fiscais.

Do contrário, existe o entendimento de outra parte da doutrina acerca da

inaplicabilidade, pois entende-se que o tratamento dado ao fisco é de ampla vantagem no processo de execução fiscal e que a possibilidade de lhe conferir mais vantagens do que já possui resultaria em um processo injusto e que ensejaria excessos, de modo que o próprio Estado-juiz poderia ir contra o ideário de justiça, sacrificando um interesse genuinamente público, pois comprometeria a credibilidade do cidadão em todo o sistema de justiça (Souza, 2022).

Desse modo, para além das inquietações e fundamentos apresentados pela doutrina e pela jurisprudência pátrias quanto à aplicação subsidiária das cláusulas gerais do processo civil às execuções fiscais, impõe-se a observância dos limites constitucionais que condicionam sua incidência. Nessa perspectiva, revela-se relevante examinar o percurso que vem sendo trilhado e a direção que se pretende adotar na utilização desses dispositivos como fundamento jurídico no âmbito das execuções fiscais.

Entende-se, a partir de uma análise expansiva, que existe a possibilidade de aplicação das medidas executivas atípicas, por meio das cláusulas gerais executivas, nas execuções fiscais, desde que sejam aplicadas e analisadas a partir de parâmetros constitucionais, bem como que as medidas sejam proporcionais e busquem preservar os direitos fundamentais das partes. Por oportuno, cumpre destacar que os direitos fundamentais não são absolutos, devendo ser alvo de ponderações em casos de conflitos (Leal, 2025).

Ademais, tal entendimento contribui para a mitigação do gargalo estrutural das execuções no Brasil, ao mesmo tempo em que favorece a justiça fiscal, a qual demanda a arrecadação célere e eficaz de tributos para viabilizar a concretização dos direitos fundamentais amplamente consagrados na Constituição da República de 1988, os quais reclamam efetiva proteção e implementação. Ainda, a não efetivação desses direitos é medida que não pode se admitir em um Estado Social de Direito, sendo a sua incapacidade de garantia ainda mais grave do que a própria ausência de normatização legal.

Destaca-se que as medidas executivas podem ser típicas ou atípicas. No caso das execuções fiscais, há a necessidade de analisar se as medidas atípicas nas execuções fiscais podem ser menos restritivas aos direitos envolvidos no caso concreto. A exemplo disso, é possível citar que a medida executiva atípica de suspensão de CNH (art. 1º da LEF c/c art. 139, IV, do CPC) poderia ser, no plano fático, menos restritiva do que a inclusão do nome do executado em cadastros de

inadimplentes, como o SERASAJUD (art. 1º da LEF c/c o art. 782, §3º do CPC), como foi firmado no Tema n.º 1026 do STJ.

Dependendo do caso concreto, a aplicação da medida executiva típica de cadastro do nome do devedor em cadastros de inadimplentes, como o SERASAJUD (art. 1º da LEF c/c o art. 782, §3º do CPC), pode ser mais onerosa do que a medida executiva atípica de suspensão de CNH (art. 1º da LEF c/c art. 139, IV, do CPC), porquanto na primeira hipótese há restrição ao crédito, interferência negativa na reputação comercial, e na segunda há a impossibilidade de dirigir veículos automotores.

A depender das circunstâncias fáticas da situação analisada, a medida executiva típica consistente na inclusão do nome do executado em cadastros de inadimplentes, por meio do SERASAJUD, pode revelar-se significativamente mais gravosa para o indivíduo que exerce atividade empresarial, ao passo que a medida executiva atípica de suspensão da Carteira Nacional de Habilitação poderá mostrar-se menos onerosa; por outro lado, para o indivíduo cuja atividade profissional dependa da condução de veículo automotor, tal lógica pode se inverter, evidenciando a imprescindibilidade da análise do caso concreto.

Cumprido destacar que no julgamento do Tema n.º 1026 do STJ, o Ministro Relator Og Fernandes, explicitou que o CPC tem aplicação subsidiária às execuções fiscais caso não haja regulamentação própria sobre determinado tema na legislação especial, nem se configure alguma incompatibilidade com o sistema (Brasil, 2021).

É justamente o caso do art. 139, IV, do CPC, que permite a aplicação das medidas executivas atípicas e não pode ser afastado a partir de uma análise apriorística. Assim, entende-se que o art. 139, IV, do CPC, se aplica subsidiariamente às execuções fiscais pois: *i*) inexistente disposição em sentido contrário na Lei n.º 6.830/1980; *ii*) a suspensão de CNH, apreensão de passaporte etc., são medidas coercitivas que promovem os valores da efetividade da execução, da economicidade, da tutela jurisdicional efetiva, da razoável duração do processo, do acesso à justiça, do dever fundamental de pagar de tributos e da menor onerosidade para o devedor e;²⁷ *iii*) favorece a manutenção do modelo de Estado Fiscal Social, que busca

²⁷ Em sentido similar se manifestou o Ministro Relator Og Fernandes no Tema n.º 1026 do STJ: “É justamente o caso do art. 782, §3º do CPC, que se aplica subsidiariamente às execuções fiscais pois: 1) não há norma em sentido contrário na Lei n.º 6.830/1980; 2) a inclusão em cadastros de inadimplência é medida coercitiva que promove no subsistema os valores da efetividade da execução, da economicidade, da razoável duração do processo e da menor onerosidade para o

concretizar os direitos fundamentais de segunda dimensão a partir dos tributos pagos pela sociedade.

No que se refere à aplicação da medida executiva típica consistente na inclusão do nome do devedor em cadastros de inadimplentes, como o SERASAJUD, Conrado (2021) sustenta que tal providência possui natureza eminentemente pré-processual, devendo ser promovida pela própria Administração Pública sem necessária intervenção judicial. Isso porque a tutela jurisdicional na execução fiscal deve ser compreendida como um sistema destinado à expropriação do patrimônio do devedor, medida de caráter excepcional (*ultima ratio*), a qual demanda necessariamente o processamento judicial para a satisfação do crédito fazendário.

No entanto, no caso das medidas atípicas com fulcro do art. 139, IV, do CPC, a exemplo da suspensão de CNH, apreensão de passaporte etc., compreende-se que tais medidas devem ser impostas na seara do processo judicial, porquanto limitam direitos fundamentais importantes que devem ser restringidos apenas sob a ótica do magistrado. Nesse caso, a atuação do Poder Judiciário é fundamental, pois deve ser observado se as medidas executivas atípicas são razoáveis e proporcionais na hipótese fática, bem como se houve a oportunização do contraditório substancial, o acatamento ao devido processo legal etc.

Cumpra destacar que a Fazenda Pública possui diversos problemas na execução fiscal, assim como credores particulares possuem, a exemplo da dificuldade de citação do devedor, do embaraço em buscar endereços atualizados, da problemática em encontrar bens no nome do devedor. Embora a Fazenda Pública possua uma lei específica para a cobrança da dívida ativa que diferencia alguns pontos das cobranças entre particulares, a prática e os dados extraídos demonstram diversos óbices na execução efetiva do crédito público, assim como ocorre nas cobranças entre particulares.

Defende-se que a aplicação das medidas executivas atípicas nas execuções fiscais, desde que observadas a partir de uma filtragem constitucional, podem ser positivas para a atenuação do gargalo da execução fiscal, para a efetiva cobrança do crédito público e para a concretização de direitos constitucionalmente garantidos.

Ainda, é necessário entender que uma análise apriorística e abstrata que afasta a possibilidade de aplicação das medidas executivas atípicas em nada

devedor (art. 5º, inc. LXXVIII, da Constituição Federal; arts. 4º, 6º, 139, inc. IV, e 805 do CPC).”

corroborar com os valores da efetividade da execução, da economicidade, da tutela jurisdicional efetiva, da razoável duração do processo, do acesso à justiça, do dever fundamental de pagar de tributos e da menor onerosidade para o devedor.

A efetividade e a duração razoável do processo são corolários do princípio da inafastabilidade da jurisdição, sendo o ajuizamento da execução fiscal no Poder Judiciário a última medida utilizada pela Fazenda Pública para a solução do conflito e busca pelo crédito público. Ao afastar uma medida coercitiva do devedor de forma abstrata, em razão de uma das partes do polo da ação ser a Fazenda Pública, frustra-se, em certa medida, que todos os particulares que dependem dos entes políticos e autarquias, direta ou indiretamente, obtenham o crédito que lhes é devido.

Para mais, toda norma jurídica necessita de filtragem constitucional, compreendida como a verificação da conformidade do instituto com as diretrizes da Constituição Federal. O direito processual civil e seus institutos devem ser analisados a partir da Constituição Federal, realizando os seus valores (Bueno, 2024). Naturalmente, essa análise a partir da CRFB/88 deve ser realizada também com as cláusulas gerais executivas.

4.2 O posicionamento dos tribunais superiores brasileiros acerca das medidas executivas atípicas nas execuções fiscais

Para melhor compreensão do assunto e para entender como o Poder Judiciário vem atuando acerca da temática, faz-se necessário analisar o posicionamento dos tribunais superiores brasileiros, especialmente do STJ e do STF, em julgados acerca da possibilidade de aplicação das medidas executivas atípicas nas execuções fiscais.

Destaca-se que as medidas atípicas utilizadas podem ser diversas, a exemplo da suspensão da CNH, da apreensão do passaporte, bloqueio de cartões de crédito, inscrição na Central Nacional de Indisponibilidade etc.

Nesse sentido, cumpre destacar que, em 2019, a Segunda Turma do STJ julgou o Recurso Especial n.º 1.808.622/SC, tendo como Ministro Relator Francisco Falcão. Nesse julgado foi firmado entendimento que, no âmbito da execução fiscal, admite-se a decretação da indisponibilidade dos bens da parte executada, inclusive por meio da Central Nacional de Indisponibilidade de Bens, com fundamento no poder geral de cautela do magistrado.

Para isso, observou-se que o requerimento de indisponibilidade de bens e

direitos no âmbito de execução fiscal de dívida ativa não tributária encontraria, em tese, fundamento no poder de geral de cautela (arts. 297 e 771²⁸, ambos do CPC/15 e 1º, *caput*, da Lei n.º 6.830/1980).

Cumpre salientar que o art. 297, ao exprimir que “o juiz poderá determinar as medidas que considerar adequadas para efetivação da tutela provisória” é uma cláusula geral. Essa fundamentação demonstrou que o STJ aceitaria a utilização de medidas atípicas com fulcro no poder geral de cautela do magistrado na seara da execução fiscal de dívida ativa não tributária. Porém, não foi esse o entendimento da aplicação das medidas executivas atípicas em outra execução fiscal de caráter não tributário da dívida, que ensejou na impetração do HC n.º 453.870/PR.

Desta feita, faz-se necessário analisar o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça no *Habeas Corpus* n.º 453.870/PR (2019), seguido do exame da constitucionalidade das cláusulas gerais pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI n.º 5.941/DF (2023). Em sequência, busca-se compreender a mudança de entendimento do Superior Tribunal de Justiça no AgInt no AREsp n.º 1.770.170/PB (2024), bem como analisar o julgamento do Tema Repetitivo n.º 1137 pelo STJ, em 2025, que consolidou parâmetros relevantes para a aplicação das medidas executivas atípicas.

4.2.1 O entendimento do Superior Tribunal de Justiça no HC n.º 453.870/PR de 2019

Em junho de 2019, sob relatoria do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, foi proferida decisão no bojo do *Habeas Corpus* n.º 453.870/PR, acerca da inaplicabilidade da utilização das medidas executivas atípicas nos procedimentos de execução fiscal. No julgado, foi fixado o entendimento de que a apreensão de passaporte na execução fiscal seria desproporcional e inadequada à busca da satisfação do crédito da Fazenda Pública, pois o Estado possuiria diversos privilégios processuais (Brasil, 2019).

No caso concreto, tratava-se de *habeas corpus* impetrado em face de acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, em sede de execução fiscal, que possuía como objeto uma CDA emitida pelo município de Foz do Iguaçu/PR (cuja

²⁸ 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.

origem decorria de direito regressivo exercido pela Municipalidade em Execução Fiscal, ao passo que o caráter da dívida seria não tributário). O acórdão determinou a efetivação de medidas constritivas atípicas, quais sejam, a restrição ao uso de passaporte e a suspensão da CNH do executado, requeridas pela Municipalidade exequente. A discussão, chegada no STJ, cingia-se à aplicação, no Executivo Fiscal, de medidas atípicas que obrigassem o réu a efetuar o pagamento da dívida.

No voto do Ministro Relator, fora reconhecido, que, nos termos 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. Ainda, foi explicitado que diversos magistrados brasileiros optaram, no curso de processos de execução, por limitar o uso de passaporte e suspender a CNH para dirigir dos devedores com o fito de estimular que estes efetuassem o pagamento, em razão do constrangimento de certos direitos do devedor (Brasil, 2019).

Para mais, tais providências foram tomadas não apenas para garantir a satisfação do direito creditício do exequente, mas também para salvaguardar o prestígio do Poder Judiciário enquanto autoridade estatal, porquanto decisão não cumprida é considerada um ato atentatório à dignidade da justiça. Em virtude da ausência de garantias de adimplemento, são utilizadas formas aflitivas pessoais na satisfação do débito em âmbito endoprocessual (Brasil, 2019).

A utilização dessas medidas no processo, voltadas à efetividade, são válidas, pois refletem sobre o que é o processo judicial e qual é o seu objetivo, embora não seja a única alternativa nem possa ser considerada um paradigma. Especificamente no tocante ao procedimento de execução fiscal, entende-se ser indiscutível que o executivo fiscal é destinado 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 necessárias à obtenção do crédito público (Brasil, 2019).

Entretanto, de acordo com o Ministro Relator, o Estado seria super privilegiado em sua condição de credor, porquanto dispõe de varas especializadas para condução de seus processos, possui procuradores devotados a essas demandas e possui uma lei própria que rege o procedimento de execução fiscal (Lei n.º 6.830/80), com privilégios processuais incontestáveis. Um exemplo de privilégio seria de que a

execução só seria embargada mediante a garantia do juízo (art. 16, §1º da LEF)²⁹, o que não encontra correspondente na execução comum, entre particulares. Com isso, o crédito fiscal seria altamente blindado dos riscos de inadimplemento, por sua própria conformação jus procedimental (Brasil, 2019).

Ainda a título de exemplo, o Ministro Relator dispôs que o crédito tributário seria privilegiado, nos termos do art. 184 do Código Tributário Nacional³⁰, podendo, inclusive, atingir bens gravados como impenhoráveis, como os considerados bem de família, conforme art. 3º, IV da Lei n.º 8.009/1990³¹. Além disso, o crédito tributário teria alta preferência para satisfação também no procedimento falimentar, como dispõe o art. 83, III, da Lei de Falências e Recuperações Judiciais n.º 11.101/2005³², bem como os bens do devedor poderiam ser declarados indisponíveis para assegurar o adimplemento da dívida, conforme art. 185-A do Código Tributário Nacional³³ (Brasil, 2019).

Com base nisso, as medidas atípicas aflitivas pessoais não se firmariam no executivo fiscal, pois a aplicação delas, nesse contexto, resultaria em excessos. No caso sob análise em sede de *habeas corpus*, diversas medidas expropriatórias haviam sido adotadas, a exemplo da penhora de 30% dos vencimentos que o executado auferia e do bloqueio dos rendimentos deste enquanto sócio majoritário em uma empresa. Além disso, o executado (paciente em sede de HC) vivia em uma localidade fronteira (com o Paraguai e a Argentina), de modo que a supressão do passaporte seria uma limitação excessiva em seu direito de ir e vir, comparado com outra pessoa

²⁹ Art. 16 - O executado oferecerá embargos, no prazo de 30 (trinta) dias, contados: [...] § 1º - Não são admissíveis embargos do executado antes de garantida a execução.

³⁰ Art. 184. Sem prejuízo dos privilégios especiais sobre determinados bens, que sejam previstos em lei, responde pelo pagamento do crédito tributário a totalidade dos bens e das rendas, de qualquer origem ou natureza, do sujeito passivo, seu espólio ou sua massa falida, inclusive os gravados por ônus real ou cláusula de inalienabilidade ou impenhorabilidade, seja qual for a data da constituição do ônus ou da cláusula, excetuados unicamente os bens e rendas que a lei declare absolutamente impenhoráveis.

³¹ Art. 3º A impenhorabilidade é oponível em qualquer processo de execução civil, fiscal, previdenciária, trabalhista ou de outra natureza, salvo se movido: [...] IV - para cobrança de impostos, predial ou territorial, taxas e contribuições devidas em função do imóvel familiar;

³² Art. 83. A classificação dos créditos na falência obedece à seguinte ordem: [...] III - os créditos tributários, independentemente da sua natureza e do tempo de constituição, exceto os créditos extraconcursais e as multas tributárias; (Redação dada pela Lei nº 14.112, de 2020) (Vigência).

³³ Art. 185-A. Na hipótese de o devedor tributário, devidamente citado, não pagar nem apresentar bens à penhora no prazo legal e não forem encontrados bens penhoráveis, o juiz determinará a indisponibilidade de seus bens e direitos, comunicando a decisão, preferencialmente por meio eletrônico, aos órgãos e entidades que promovem registros de transferência de bens, especialmente ao registro público de imóveis e às autoridades supervisoras do mercado bancário e do mercado de capitais, a fim de que, no âmbito de suas atribuições, façam cumprir a ordem judicial. (Incluído pela Lcp nº 118, de 2005).

que estivesse a milhares de quilômetros de qualquer área limítrofe. Com base nessa argumentação, o Ministério Público Federal (MPF) manifestou-se pela concessão da ordem em HC para excluir as medidas de restrição ao uso de passaporte e suspensão da CNH impostas ao paciente pelo Tribunal de Justiça (Brasil, 2019).

Diante da argumentação e dos fatos supracitados, o Ministro Relator expediu ordem de *habeas corpus* em favor do paciente, apta a determinar que fossem excluídas as medidas atípicas constantes do aresto do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, apontado como coator, quais sejam, a suspensão da CNH e a apreensão do passaporte (Brasil, 2019).

Para mais, destaca-se que o Ministro Gurgel de Faria, por meio de voto-vista, expôs que, no tocante à apreensão da Carteira Nacional de Habilitação, o *writ* não se apresentaria viável, à míngua de risco potencial à liberdade de locomoção do paciente³⁴, sendo diversa a situação relativa à retenção do passaporte, visto que tal restrição constituiria ameaça ao direito de ir e vir do paciente, hábil a ser analisado por *habeas corpus*³⁵ (Brasil, 2019).

A partir desse ponto, passa-se a apresentar ressalvas ao entendimento firmado no acórdão do *habeas corpus* n.º 453.870/PR. Inicialmente, acerca dessa divergência instaura no voto-vista, entende-se que, de fato, a impetração do HC no que se refere à apreensão da Carteira Nacional de Habilitação não seria a medida apropriada, porém, seria a ação cabível em face da apreensão do passaporte, pois há, nesse último caso, a efetiva limitação do direito de ir e vir do indivíduo.

Acerca do argumento de que o crédito fiscal seria altamente blindado dos riscos de inadimplemento, por sua própria conformação jus procedimental, faz-se necessária uma análise crítica do entendimento adotado no acórdão, porquanto os dados demonstram, a bem da verdade, o oposto ao alegado. Ainda que não haja uma disposição normativa na LEF acerca da criação de varas especializadas para condução dos processos de execução fiscal, é comum que normas de organização judiciária instituem varas específicas, que são benéficas para todas as partes do processo.

Nesse sentido, salutar destacar a pesquisa de percepção dos magistrados, servidores e advogados quanto à especialização de varas por competência e a

³⁴ Em igual sentido os seguintes julgados do STJ: RHC n.º 97.876/SP e; AgInt no RHC n.º 97.082/SP.

³⁵ No mesmo entendimento os seguintes julgados do STJ: RHC n.º 97.876/SP; RHC n.º 99.606/SP e; HC n.º 478.963/RS.

unificação de cartórios judiciais realizada pelo CNJ em 2021, a qual apontou que, no que tange à dinâmica de trabalho nas varas especializadas, a grande parte dos magistrados e dos servidores entendem que existe melhora das varas especializadas em relação às demais unidades judiciárias. Para mais, houve percepção de melhora para 92,7% dos magistrados e para 84,4% dos servidores quanto à compreensão dos temas jurídicos (Conselho Nacional de Justiça, 2021).

Para mais, em relação aos benefícios e dificuldades para implantação das varas especializadas, há concordância entre magistrados, servidores e advogados, porquanto a maior parte dos respondentes de todos os grupos compreende que a especialização melhora a coleta de provas, as compreensões da estrutura dos serviços judiciais e dos fluxos processuais, a efetividade e a fundamentação nas decisões e a padronização dos serviços cartorários. Ainda, com a especialização, os advogados, em sua maioria, consideram existir melhora quanto ao atendimento que recebem tanto pelos magistrados (59,6%) quanto pelos servidores de cartórios (52,4%) e de gabinetes (53,3%) (Conselho Nacional de Justiça, 2021).

Percebe-se, então, que a especialização das varas se demonstra benéfica para todas as partes do processo, na medida em que fomenta maior racionalização dos fluxos de trabalho, acúmulo de expertise técnica pelos magistrados e servidores, melhor atendimento entre magistrados, servidores e advogados etc. Isso contribui para o melhor funcionamento da vara, a melhoria da qualidade das decisões e a otimização da tramitação dos feitos. Tais fatores concretizam, na prática, os princípios constitucionais da duração razoável do processo, da eficiência, da celeridade, da efetividade da tutela jurisdicional e outros.

No que se refere à Fazenda Pública possuir diversos procuradores devotados às demandas de recuperação de crédito, não se coloca em controvérsia. Entretanto, o que se extrai dos dados analisados anteriormente do “Relatório Justiça em Números 2025” é de que a demanda dos processos em trâmite é exorbitante.

A exemplo disso, é possível citar que no Estado de São Paulo, em 2023, havia um acervo de quase 2,5 milhões de processos e que a Procuradoria Geral do Estado de São Paulo (PGE-SP) atuava em três áreas: consultoria, contencioso tributário fiscal e contencioso geral. Na consultoria, a PGE-SP elaboraria 1.172 pareceres por mês; no contencioso tributário fiscal, existiria 1,129 milhão de processos e; no contencioso geral, o acervo seria de 1,4 milhão de processos ativos. De acordo com a procuradora-geral de São Paulo, Inês Maria dos Santos Coimbra de Almeida Prado, em 2023, a

PGE-SP contaria com 798 procuradores na ativa e com um volume de quase 2,5 milhões de processos e milhares de pareceres jurídicos na área da consultoria (Santos, 2023).

Não parece razoável, diante da alta demanda dos processos executivos fiscais, dos números expostos da taxa de congestionamento no Poder Judiciário e da ausência de mais procuradores para atuarem no procedimento executivo fiscal, afirmar que, em razão da qualidade dos procuradores, as medidas executivas atípicas não poderiam ser aplicáveis às execuções fiscais. A aplicação das medidas, a bem da verdade, poderia corroborar com o adimplemento, e com isso, com a extinção da execução fiscal de forma mais célere.

No que tange ao argumento de existir uma lei própria que rege o procedimento de execução fiscal, a LEF, isso não é, aprioristicamente, um benefício exclusivo da Fazenda Pública nas execuções fiscais, porquanto a existência de procedimentos próprios é observada em diversas searas.

Nesse sentido, destaca-se que leis extravagantes do direito processual civil regem específicas formas de tutela jurisdicional típicas do direito processual público, a exemplo do “mandado de segurança” (Lei n.º 12.016/09), do “mandado de injunção” (Lei n.º 13.300/16), da “ação de desapropriação” (Decreto-lei n.º 3.365/41). Ainda, a lei que rege a “ação popular” (Lei n.º 4.717/65) e a que versa sobre “improbidade administrativa” (Lei n.º 8.429/92 com alterações trazidas pela Lei n.º 14.230/2021) dão limitações aos institutos do direito material e criam, para a efetivação no plano fático, formas específicas de obtenção da tutela jurisdicional (Bueno, 2024).

Nesse ponto, entende-se que a existência de um procedimento próprio não deve ser considerada uma vantagem para a Fazenda Pública, porquanto existem diversas outras leis específicas do direito processual público que não são. Inclusive, salutar destacar que a Segunda Turma do STJ, afirmou ser possível a aplicação das medidas executivas atípicas no cumprimento de sentença proferida em ação de improbidade, desde que sejam observadas as balizas estabelecidas pela jurisprudência do tribunal, como a existência de indícios de que o devedor tenha patrimônio expropriável e o caráter subsidiário de dessas medidas³⁶ (Brasil, 2021).

Inclusive, no Agravo em Recurso Especial n.º 1.912.960/DF, também julgado pela Segunda Turma do STJ, fora explicitado que as alterações legislativas

³⁶ Vide REsp n.º 1.929.230/MT.

promovidas na Lei de Improbidade não indicariam qualquer vedação à adoção de medidas atípicas, e, ainda que a medida não apresentasse resultados imediatos, configuram um meio coercitivo potencialmente pertinente a influenciar o devedor, sendo que tal pertinência deve ser analisada no caso concreto³⁷ (Brasil, 2023).

Desta feita, entende-se que a Lei de Execução Fiscal não indica qualquer vedação à adoção de medidas executivas atípicas, porquanto é omissa quanto ao tema. Porém, a aplicação subsidiária do CPC/15, nos termos do art. 1º da LEF é medida que se impõe, de modo que a aplicação do art. 139, IV, do CPC/15 é possível e pertinente no caso concreto. Compreende-se que a aplicação das medidas executivas atípicas é uma ferramenta coercitiva que pode ser pertinente, impossibilitando que o devedor recalcitrante, que dá indícios de ocultação patrimonial, que não indica bens à penhora etc., continue obstando a cobrança do crédito público, porém, essa pertinência deve ser sempre analisada no caso concreto.

Para mais, cumpre destacar que a Fazenda Pública não possui, em juízo, as mesmas condições que possui o particular na defesa de seus direitos. Em razão disso, para assegurar o interesse público, é necessário que sejam fornecidas condições necessárias, que são conhecidas, por alguns, como “privilégios”, porém, tais condições são, a bem da verdade, “prerrogativas”, que encontram fulcro na isonomia processual (Peixoto; Peixoto, 2018, *apud* Lima, 2023).

O tratamento diferenciado conferido à Fazenda Pública resulta de contextos que, em decorrência da sua estrutura, a colocam em desvantagem, de modo que, existindo desvantagem entre os polos da lide processual, impõe-se ao legislador que este edite normas que atenuem essa assimetria, a fim de efetivar a isonomia entre as partes no plano processual (Peixoto; Peixoto, 2018, *apud* Lima, 2023).

Diante do exposto, conclui-se, com a devida vênia, que o acórdão proferido no *habeas corpus* n.º 453.870/PR, ao afastar a aplicação das medidas executivas atípicas nas execuções fiscais, com base em premissas segundo as quais a Fazenda Pública, na condição de credora, já se encontraria suficientemente favorecida, em razão da existência de varas especializadas, da atuação de procuradorias estruturadas e da incidência de um microssistema normativo próprio, que lhe confere prerrogativas processuais relevantes e proteção reforçada ao crédito público, agiu de forma equivocada.

³⁷ Em sentido similar: REsp n.º 1.963.739/MT.

O afastamento apriorístico da aplicação das medidas atípicas nas execuções fiscal é substancialmente negativo à sociedade e ao Poder Judiciário, pois impede a utilização de um método coercitivo que poderá incentivar o efetivo pagamento do crédito público, este que é fundamental para a efetivação do interesse público. Ademais, ainda impede a atuação ativa do magistrado no caso concreto, que poderia analisar a aplicabilidade da medida a fim de efetivar a decisão judicial.

4.2.2 A constitucionalidade das cláusulas gerais pelo Supremo Tribunal Federal na ADI n.º 5.941/DF de 2023

Diante da ampla controvérsia acerca da possibilidade de aplicação das medidas executivas atípicas, o Partido dos Trabalhadores (PT) ajuizou, em 2018, a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.941/DF no Supremo Tribunal Federal. A ADI possuía como objeto os arts. 139, IV; 297, *caput*; 380, parágrafo único; 403, parágrafo único, 536, *caput* e § 1º e; 773 do Código de Processo Civil de 2015³⁸, e, como parâmetro de controle, indicou os arts. 1º, III; 5º, II, XV e LIV; 37, I e XXI; 173, § 3º e; 175, *caput*, da Constituição Federal³⁹.

³⁸ 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. 380. Incumbe ao terceiro, em relação a qualquer causa: [...] Parágrafo único. Poderá o juiz, em caso de descumprimento, determinar, além da imposição de multa, outras medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias.

Art. 403. Se o terceiro, sem justo motivo, se recusar a efetuar a exibição, o juiz ordenar-lhe-á que proceda ao respectivo depósito em cartório ou em outro lugar designado, no prazo de 5 (cinco) dias, impondo ao requerente que o ressarça pelas despesas que tiver. Parágrafo único. Se o terceiro descumprir a ordem, o juiz expedirá mandado de apreensão, requisitando, se necessário, força policial, sem prejuízo da responsabilidade por crime de desobediência, pagamento de multa e outras medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar a efetivação da decisão.

Art. 536. No cumprimento de sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de fazer ou de não fazer, o juiz poderá, de ofício ou a requerimento, para a efetivação da tutela específica ou a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente, determinar as medidas necessárias à satisfação do exequente. § 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. 773. O juiz poderá, de ofício ou a requerimento, determinar as medidas necessárias ao cumprimento da ordem de entrega de documentos e dados.

³⁹ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III - a dignidade da pessoa humana;

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] II - ninguém será obrigado a fazer

Com o ajuizamento da ação, o Partido dos Trabalhadores buscava questionar a constitucionalidade de o magistrado poder determinar no caso concreto, com fulcro nas cláusulas gerais, a suspensão do direito de dirigir, a apreensão de passaporte e a proibição de participação em concursos públicos ou licitações públicas dos devedores.

O requerente alegou, no bojo da ADI, que essas medidas seriam inconstitucionais, porquanto violariam amplamente os direitos fundamentais dos indivíduos, e, em razão disso, deveria ser declarada a inconstitucionalidade dessas medidas, que deveriam ser preteridas do ordenamento jurídico brasileiro. Ainda, foi alegado pelo PT que, sob o argumento de busca por efetividade, não se poderia consentir com o sacrifício de direitos fundamentais dos indivíduos e que, também, não se poderia reconhecer amparo constitucional a determinada interpretação normativa que resultasse em evidente ofensa aos direitos fundamentais dos sujeitos.

Em derradeiro, o postulante requereu a declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto dos arts. 139, IV, 297, 380, parágrafo único, 403, parágrafo único, 536, *caput* e §1º, e 773, todos do CPC/15, para ser repellido do ordenamento jurídico pátrio a possibilidade de aplicação das medidas executivas atípicas de apreensão da carteira nacional de habilitação, de suspensão do direito de dirigir, de apreensão de passaporte, de proibição de participação em concurso público e de proibição de participação em licitações públicas.

Notificados para prestarem informações, o Presidente da República, o

ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei; [...] XV - é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens; [...] LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) [...] I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) [...] XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei. [...] § 3º A lei regulamentará as relações da empresa pública com o Estado e a sociedade. [...]

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. [...]

Presidente da Câmara dos Deputados, o Presidente do Senado Federal, sob argumentos que privilegiavam a primazia constitucional, manifestaram-se pela constitucionalidade dos dispositivos impugnados, bem como pela regularidade destes. Em igual sentido se manifestou a Advocacia-Geral da União.

Em sentido oposto, a Procuradoria-Geral da República (PGR) pugnou pela impossibilidade de o juiz aplicar medidas que limitassem as liberdades individuais dos indivíduos, como a apreensão da CNH e do passaporte, e a proibição de participação em concurso público ou licitação, bem como explicitou que apenas a legislação poderia autorizar a restrição de direitos não-patrimoniais.

Em sentido similar à PGR se manifestou a Associação Brasileira de Direito Processual (ABDPro) enquanto *amicus curiae*, tendo postulado a declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto do art. 139, IV, do CPC/15, porquanto este dispositivo confrontaria os princípios constitucionais da legalidade, da anterioridade e do devido processo legal, tendo, ainda, explicitado que seria absolutamente impossível demonstrar, no caso concreto, a adequação e necessidade de aplicação das medidas executivas atípicas nas obrigações pecuniárias.

Para mais, o Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP) por meio de memoriais suscitou que as medidas atípicas seriam constitucionais se fosse preservado o núcleo essencial do direito fundamental. Outrossim, deveria ser analisado, no caso concreto, a existência de um conflito de direitos fundamentais que fosse adequado a autorizar a restrição do direito do devedor, assim como deveria ser observada uma “reserva de ponderação no caso concreto”, a ser realizada à luz da proporcionalidade e razoabilidade.

Em 2023, cinco anos após o ajuizamento da ADI, foi julgado o mérito da ação de controle concentrado, cujo Ministro Relator Luiz Fux compreendeu que, para o requerente, seria necessário que a Corte Suprema se pronunciasse sobre a interpretação constitucionalmente pertinente dos dispositivos questionados, pois, do contrário, seria possível ser instaurado um subjetivismo judicial indesejável (Brasil, 2023).

Tratando-se de uma ação de controle concentrado, foi realizada uma análise em abstrato da norma impugnada, não sendo observada qualquer indicação teórica ou empírica de que os dispositivos, em razão de serem semanticamente indeterminados, ocasionariam uma substancial subjetivação da tutela jurisdicional que fosse capaz de expandir de modo excessivo a discricionariedade judicial, de modo a

submeter o executado a limitações significativas de sua liberdade ou autonomia, a ponto de violar seus direitos e garantias fundamentais (Brasil, 2023).

Para o Ministro Luiz Fux, deveria ser considerada a existência de um conjunto de normas fundamentais e institutos jurídicos positivados pelo CPC/15 que possuem a função de orientar a atividade jurisdicional (a exemplo dos arts. 1º e 8º, que são normas *in procedendo*)⁴⁰, sob pena de ser realizar uma limitação *ex ante* da discricionariedade do magistrado, em nome de uma proteção absoluta da liberdade do devedor e ignorando os demais valores jurídicos que envolvessem cada caso concreto (Brasil, 2023).

Salutar destacar que o CPC/15, também reiterou diversos princípios constitucionais, como o direito à duração razoável do processo (art. 4º)⁴¹, a garantia de paridade de tratamento entre as partes (art. 7º)⁴², e a observância da proporcionalidade, razoabilidade, legalidade, publicidade e eficiência (art. 8º). Para além de um reducionismo entre o conflito da liberdade do devedor e o direito fundamental ao adimplemento do crédito do credor, entendeu-se que deve ser observado o valor constitucional empregado à efetividade das decisões do Poder Judiciário, nos termos da duração razoável do processo e do cumprimento das ordens nele contidas, porquanto a lide de pretensão insatisfeita seria mais prejudicial do que a lide de pretensão resistida (Brasil, 2023).

Para mais, a morosidade e a inefetividade das decisões judiciais seriam extremamente prejudiciais à sociedade, pois existem custos inerentes à manutenção da estrutura institucional do Poder Judiciário. De tal forma, as cláusulas gerais, que devem ser interpretadas conforme a Constituição Federal e encontram limites inerentes ao sistema em que elas se inserem, surgem diante da dinamização da sociedade contemporânea e das inovações (Brasil, 2023).

A decisão judicial que utiliza das cláusulas gerais deve ser motivada, bem

⁴⁰ Art. 1º O processo civil será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil, observando-se as disposições deste Código.

Art. 8º Ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência.

⁴¹ Art. 4º As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa.

⁴² Art. 7º É assegurada às partes paridade de tratamento em relação ao exercício de direitos e faculdades processuais, aos meios de defesa, aos ônus, aos deveres e à aplicação de sanções processuais, competindo ao juiz zelar pelo efetivo contraditório.

como deve observar no caso concreto o princípio da menor onerosidade, da proporcionalidade (em sua tripla acepção de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito), da razoabilidade etc. De tal forma, as cláusulas gerais não são uma “carta-branca” para submeter o devedor a toda e qualquer medida executiva e que o magistrado utiliza de forma arbitrária e ilimitada. Essas cláusulas são normas que municiam o Poder Judiciário com instrumentos de atuação no caso concreto, de modo a afastar situações antijurídicas e desestimular a violação dos deveres de cooperação e boa-fé que devem regular as relações entre os indivíduos, mas não são um modo de punir devedores que não possuem condições de adimplir com suas obrigações (Brasil, 2023).

A discricionariedade do magistrado não deve ser confundida com arbitrariedade, que devem ser repelidos do ordenamento jurídico pelos meios processuais próprios, como ações específicas, recursos etc. A utilização das medidas atípicas deve observar a motivação da decisão, o respeito ao devido processo legal, ao contraditório e a ampla defesa (que pode ser diferida), bem como deve ser analisada a partir do princípio da proporcionalidade no caso concreto, conforme explicitado anteriormente (Brasil, 2023).

Por todo o exposto, o Ministro Relator conheceu da ação direta de inconstitucionalidade e julgou improcedente o pedido, concluindo, assim, que as medidas executivas atípicas previstas no CPC/15, que visam à efetivação dos julgados, são constitucionais, desde que sejam respeitados os arts. 1º, 8º e 805 do código processual. Em igual sentido acordaram os Ministros do STF, por unanimidade, em conhecer da ação direta, com ressalva do Ministro André Mendonça, e por maioria, em julgar improcedente o pedido, nos termos do voto do relator, sendo vencido, em parte, o Ministro Edson Fachin, que julgava parcialmente procedente a ação.

Ademais, foram citados como critérios a serem observados pelo magistrado na fundamentação da ADI n.º 5.941: *i)* a importância do ônus argumentativo para o magistrado que utilizar a medida atípica; *ii)* a necessidade de observância do devido processo legal, do contraditório, seja ele prévio ou diferido, e da ampla defesa; *iii)* a não utilização da medida atípica como forma de penalidade processual para o devedor que não possui patrimônio e que; *iv)* a medida esteja em consonância com o preceito da proporcionalidade em sua tripla acepção (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito).

Nesse contexto, entende-se como acertado o entendimento firmado no

juízo da ADI n.º 5.941/DF pelo Supremo Tribunal Federal. De fato, as cláusulas gerais que autorizam a aplicação de medidas executivas atípicas são constitucionais em abstrato, podendo eventual inconstitucionalidade ser reconhecida apenas no caso concreto, a partir da análise dos princípios constitucionais e das circunstâncias específicas da situação examinada.

Para mais, compreende-se que as medidas atípicas são possíveis de serem aplicadas em processos de diversas searas, como em processos que envolvem meio ambiente, prestação alimentícia, improbidade administrativa, e, também, nas execuções fiscais.

4.2.3 A mudança de entendimento do Superior Tribunal de Justiça no AgInt no AREsp n.º 1.770.170/PB de 2024

Após o julgamento da ADI n.º 5.941/DF pelo STF em 2023, adveio, em 2024, o acórdão prolatado no AgInt no Agravo em Recurso Especial n.º 1.770.170/PB, de relatoria do Ministro Afrânio Vilela, pela Segunda Turma do STJ⁴³, com importante mudança de direcionamento no entendimento do STJ.

No caso, foi interposto REsp pelo Estado da Paraíba contra decisão do Tribunal de Justiça da Paraíba que indeferiu a suspensão da CNH de corresponsável por crédito tributário em sede de processo de execução fiscal. O Estado da Paraíba alegava que havia ocorrido violação ao art. 139, IV, do CPC/15, porquanto essa norma conferia a possibilidade de suspensão da CNH do devedor, tendo pugnado pela reforma do acórdão do Tribunal de Justiça para que fosse determinado o encaminhamento de ofício ao Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN) com requisição da suspensão da CNH do devedor.

No caso sob análise pelo STJ, concluiu-se que a decisão proferida pelo Tribunal local não realizou efetivamente qualquer aferição concreta de proporcionalidade da medida atípica pleiteada, porquanto se limitou a inadmitir a possibilidade de suspensão da CNH do devedor de forma abstrata. Desta feita, verificou-se que inexistiu análise de fatos para o indeferimento da medida, tendo o Tribunal de Justiça afastado a possibilidade de aplicação da medida atípica na execução fiscal em abstrato (Brasil, 2024).

⁴³ Destaca-se que a Primeira Seção do STJ, composta pela Primeira e pela Segunda Turma, é responsável pelo julgamento de matérias de Direito Público, cujos temas são, por exemplo, impostos, previdência, servidores públicos, indenizações do Estado, improbidade administrativa, entre outros.

Para mais, o Ministro Relator do acórdão elucidou que o art. 1º da LEF autoriza a aplicação subsidiária de normas previstas no CPC caso não haja regulamentação própria na legislação especial e desde que não haja incompatibilidade e, no caso sob análise, existiria a possibilidade da medida requerida (qual seja, a suspensão da CNH do devedor), porquanto *i)* não existiria norma em sentido contrário na LEF que conflitasse com o art. 139, IV do CPC/15 e; *ii)* a suspensão da Carteira Nacional de Habilitação é admissível no ordenamento jurídico brasileiro e tende a dar efetividade à execução (Brasil, 2024).

Ainda, foi destacado pelo Ministro Relator que a jurisprudência do STJ havia se consolidado para admitir meio indiretos, no âmbito das execuções fiscais, a fim de compelir o devedor ao pagamento da dívida pública, a exemplo do protesto de título em cartório (Tema n.º 777/STJ)⁴⁴ e a inclusão do nome do devedor em cadastros de inadimplência (Tema n.º 1026/STJ)⁴⁵ (Brasil, 2024).

Ainda que anteriormente houvessem decisões em sentido contrário na Primeira Turma do STJ⁴⁶, destaca-se que, no âmbito das Turmas que compõem a Segunda Seção do STJ, quais sejam a Terceira e a Quarta Turma, que versam sobre direito privado, vem sendo admitida a suspensão da CNH como medida executiva atípica e sendo rejeitados argumentos de violação ao direito de ir e vir do devedor. Desse modo, as medidas executivas atípicas, que já eram aplicáveis nas execuções privadas, deveriam ser admitidas para tutelar o interesse público intrínseco ao crédito discutido em sede de execução fiscal, com ainda mais rigor (Brasil, 2024).

A exemplo disso, é possível citar a possibilidade de aplicação das medidas executivas atípicas em sede de ação civil pública de improbidade administrativa, conforme decisão da Segunda Turma do STJ, conforme já explicitado anteriormente⁴⁷. Para mais, o Ministro Relator fez expressa menção ao julgamento da ADI n.º 5.941/DF, que confirmou a constitucionalidade dos poderes concedidos ao magistrado pelo art. 139, IV, do CPC/15, desde que observados os princípios da

⁴⁴ “A Fazenda pública possui interesse e pode efetivar o protesto da CDA, documento de dívida, na forma do art. 1º, parágrafo único, da Lei 9.492/1997, com a redação dada pela Lei 12.767/2012”.

⁴⁵ “O art. 782, §3º do CPC é aplicável às execuções fiscais, devendo o magistrado deferir o requerimento de inclusão do nome do executado em cadastros de inadimplentes, preferencialmente pelo sistema SERASAJUD, independentemente do esgotamento prévio de outras medidas executivas, salvo se vislumbrar alguma dúvida razoável à existência do direito ao crédito previsto na Certidão de Dívida Ativa – CDA”.

⁴⁶ A exemplo do acórdão oriundo da Primeira Turma do STJ em 2021, no qual afastou-se a possibilidade de suspensão da CNH em sede de execução fiscal (AgInt no REsp n.º 1.851.785/RO) e do acórdão no *Habeas Corpus* n.º 453.870/PR, de 2019, já citado anteriormente.

⁴⁷ A exemplo do REsp n.º 1.963.739/MT, conforme citado na seção 4.2.1.

proporcionalidade e razoabilidade, em face de devedores que possuíssem, no caso concreto, comportamentos antijurídicos que violassem a boa-fé e os deveres de cooperação das partes, bem como ao princípio do acesso à justiça como forma de tutela jurisdicional célere e efetiva (Brasil, 2024).

Destacou-se, ainda, que as medidas atípicas não são punições a devedores que não possuem condições de adimplir com suas obrigações, que devem ser aplicadas de forma subsidiária e que não pode prejudicar, de forma desproporcional, o executado (não se poderia admitir a suspensão da CNH de um devedor que comprovadamente atuasse profissionalmente como motorista, por exemplo) (Brasil, 2024).

Por fim, o acórdão determinou, em razão de não haver fundamentação concreta do Tribunal de Justiça acerca de eventual inadequação das medidas executivas atípicas, nem do esgotamento dos meios típicos, o retorno dos autos para reanálise do caso concreto, sob à luz das diretrizes determinadas pela jurisprudência do STJ e do STF (Brasil, 2024).

Nesse contexto, passa-se a reconhecer a correção do acórdão prolatado, uma vez que a inflexão jurisprudencial do STJ se revelou altamente positiva. Passados cinco anos do julgamento do *Habeas Corpus* n.º 453.870/PR pela Primeira Turma, que afastou a aplicação das medidas atípicas nas execuções fiscais, acertada foi a decisão da Segunda Turma ao mudar o entendimento.

Assim, a Segunda Turma passou a admitir a aplicação de medidas executivas atípicas nas execuções fiscais, por entender que tais providências constituem instrumentos aptos a conferir efetividade à tutela executiva e a resguardar o interesse público, ressaltando-se, contudo, a possibilidade de seu afastamento quando, no caso concreto, se mostrarem inadequadas ou desproporcionais.

Ainda, ao explicitar que não existiria norma em sentido contrário na LEF que conflitasse com o art. 139, IV do CPC/15 e a aplicação subsidiária do CPC, precisa foi a compreensão das normas legais, principalmente prestigiando os princípios constitucionais da duração razoável do processo, da celeridade, da eficiência, da tutela jurisdicional efetiva, dentre outros.

Porém, com a devida vênia, entende-se que o princípio da subsidiariedade das medidas atípicas não deve ser observado de forma inquestionável, pois, conforme exposto em momento anterior, a suspensão da CNH ou apreensão do passaporte do devedor pode ser medida menos onerosa do que, por exemplo, a inscrição do nome

do devedor em cadastros de inadimplentes, como o SERASAJUD, que é uma medida típica (art. 782, §3º, do CPC)⁴⁸. Nesse caso, deverá ser observado, também, o art. 805⁴⁹ do CPC, no que tange à menor onerosidade ao devedor.

4.2.4 O julgamento do Tema Repetitivo n.º 1137 pelo Superior Tribunal de Justiça em 2025

Em 2025, houve o julgamento do REsp n.º 1.955.539/SP pelo STJ, tendo como Ministro Relator Marco Buzzi. A questão em discussão consistia em saber se, com fundamento no art. 139, IV, do CPC/15, seria possível ao magistrado adotar medidas executivas atípicas para assegurar o cumprimento de uma obrigação descumprida, e, também, quais os critérios que devem ser observados para a implementação das providências.

No caso concreto, foi interposto recurso especial por um Banco em face de acórdão prolatado pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que manteve o indeferimento do juízo *a quo* de suspensão da CNH, bem como do passaporte, dos devedores, mas permitiu o bloqueio de cartões de crédito, desde que não vinculados à compra de produtos alimentícios. Ao final, o Banco buscava reformar o acórdão recorrido a fim de possibilitar a suspensão da carteira nacional de habilitação, bem como do passaporte dos executados, em uma ação executiva de título extrajudicial (cédula de crédito bancário). Houve a afetação do repetitivo.

Salutar destacar que a Corte Especial do STJ havia fixado, antes do julgamento do REsp, o entendimento uníssono de que o fato determina a tese jurídica. Desta feita, por se tratar de uma execução cível submetida exclusivamente ao rito procedimental do CPC, fora competente a Segunda Seção do STJ (matéria de Direito Privado) fixar a respectiva tese jurídica, pois, no caso concreto, não haveria qualquer intersecção com a temática da execução fiscal, a qual, em razão de seu microsistema próprio, deveria ser objeto de deliberação, sendo o caso, pela Primeira Seção (matéria de Direito Público) (Brasil, 2025).

Para mais, considerando que o STF reconheceu a constitucionalidade do art. 139, IV, do CPC/15, ante a sua conformação com o rol das garantias fundamentais

⁴⁸ Art. 782. Não dispondo a lei de modo diverso, o juiz determinará os atos executivos, e o oficial de justiça os cumprirá. [...] § 3º A requerimento da parte, o juiz pode determinar a inclusão do nome do executado em cadastros de inadimplentes.

⁴⁹ Art. 805. Quando por vários meios o exequente puder promover a execução, o juiz mandará que se faça pelo modo menos gravoso para o executado.

(art. 5º, LIV, da CRFB/88), em consonância com a direção hermenêutica dada pelo art. 1º do CPC/15, na ADI n.º 5.941/DF, restou ao STJ a missão de delinear as balizas ou parâmetros de aplicação dessa cláusula geral de efetivação da tutela satisfativa, a ser seguida por todos os juízes e tribunais da Federação (Brasil, 2025).

Nesse sentido, entendeu o Ministro Relator que as medidas executivas atípicas são cláusulas gerais processuais cuja essência deve ser preenchida pelo magistrado, respeitado o caso hipotético e os parâmetros hermenêuticos, previamente estabelecidos, que validam a sua utilização. Além disso, explicitou o Ministro Marco Buzzi que as balizas foram estabelecidas pelo próprio dispositivo legal e, também, expostas pelo STJ em diversos julgados, sendo, por fim, consolidada a seguinte tese repetitiva pelo STJ:

Nas execuções cíveis, submetidas exclusivamente ao Código de Processo Civil, a adoção judicial de meios executivos atípicos é cabível desde que cumulativamente: *i)* sejam ponderados os princípios da efetividade e da menor onerosidade do executado; *ii)* seja realizada de modo prioritariamente subsidiário; *iii)* a decisão contenha fundamentação adequada às especificidades do caso; *iv)* sejam observados os princípios do contraditório, da proporcionalidade, da razoabilidade, inclusive quanto à sua vigência temporal (Brasil, 2025).

Ainda que a Tese firmada se aplique apenas às execuções cíveis submetidas exclusivamente ao rito procedimental do Código de Processo Civil, já deve ser considerada um grande avanço, porquanto fixou balizas a serem observadas pelas partes do processo na aplicação das medidas executivas atípicas

Para mais, entende-se que a fixação de balizas para a temática da execução fiscal, a ser realizada pela Primeira Seção, seria extremamente positiva, pois, embora os parâmetros firmados no Tema n.º 1137 do STJ possam ser observados em ambos os casos (entre execuções comuns e fiscais), a eventual elaboração de um Tema pela Primeira Turma do STJ seria de inequívoca relevância.

Cumprido destacar, ainda, que no caso concreto do REsp n.º 1.955.539/SP tratava-se de uma ação executiva de título extrajudicial, qual seja, uma cédula de

crédito bancário (amparada pelo art. 28 da Lei n.º 10.931/2004⁵⁰ e art. 784, XII, do CPC), sendo pertinente rememorar que a Certidão de Dívida Ativa, que funda o procedimento especial da execução fiscal, também é um título executivo extrajudicial (conforme art. 784, IX, do CPC)⁵¹.

⁵⁰ Art. 28. A Cédula de Crédito Bancário é título executivo extrajudicial e representa dívida em dinheiro, certa, líquida e exigível, seja pela soma nela indicada, seja pelo saldo devedor demonstrado em planilha de cálculo, ou nos extratos da conta corrente, elaborados conforme previsto no §2º.

⁵¹ 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; [...] XII - todos os demais títulos aos quais, por disposição expressa, a lei atribuir força executiva.

5 CONCLUSÃO

Diante de um rol cada vez mais amplo de situações até então não regidas pelo ordenamento jurídico, bem como tendo em vista as diversas inovações empregadas por parte dos devedores para se eximirem do cumprimento da decisão judicial e, com isso, frustrar a prestação jurisdicional, foi necessário que determinados dispositivos fossem distribuídos ao longo do Código de Processo Civil de 2015, para assegurar o devido cumprimento das decisões judiciais e a garantia da tutela jurisdicional efetiva.

Desta feita, as cláusulas gerais foram inseridas no CPC/15 com o objetivo de estimular uma maior dinamicidade da lei ao caso concreto, porquanto esses dispositivos municiam o magistrado para que este aplique as medidas cabíveis para o cumprimento da decisão judicial. A utilização dessas medidas busca atenuar a problemática da inefetividade da execução e garantir a efetivação de direitos fundamentais, visto que o acesso à justiça e a duração razoável do processo devem compreender a atividade satisfativa.

Ainda que os dispositivos do CPC/15, como os arts. 139, IV, 297 e 536, §1º, tenham sido aplicados, principalmente, em ações de execução comum (entre particulares), a aplicabilidade subsidiária do Código de Processo Civil em diversas leis permite, desde que não haja determinação em contrário, a aplicação das medidas executivas atípicas, que são a aplicação prática das cláusulas gerais, em ações de diversas naturezas.

Destaca-se que o Código de Processo Civil é uma fonte primária, subsidiária ou supletiva de diversas relações processuais, podendo ser aplicado em demandas de improbidade administrativa, de tutela ambiental, de ação popular, de ação civil pública e, também, de execução fiscal, conforme preceitua o art. 1º da LEF.

Para mais, a partir da análise do Relatório Justiça em Números 2025, divulgado pelo CNJ, extrai-se que, para além da patente demora na fase de execução, a maioria dos processos de execução pendentes de baixa que assolam o Poder Judiciário contemporaneamente são execuções fiscais.

Entretanto, no âmbito das execuções fiscais, o direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva é da sociedade, pois, embora a busca da Fazenda Pública pelo adimplemento dos seus créditos públicos seja considerada de interesse público secundário, tendo em vista que visa resguardar o seu patrimônio, também deve ser

considerada como de interesse público primário, pois sem os recursos estatais, os direitos sociais seriam substancialmente afetados.

Nesse sentido, destaca-se que as receitas provenientes da cobrança de tributos são as principais fontes de manutenção das atividades do Estado, porquanto o Estado brasileiro, enquanto um Estado Fiscal Social, precisa arrecadar para efetivar direitos fundamentais, sejam eles de primeira ou segunda dimensão. Entretanto, a execução fiscal também se apresenta como uma das mais poderosas formas de invasão e mitigação da propriedade privada e da liberdade individual, devendo ser analisada com ponderação.

Essa contraposição entre o interesse público e os direitos patrimoniais dos sujeitos de direito nas situações de conflito exige, naturalmente, uma ponderação de interesses. Portanto, não se deve, sob o pretexto de privilegiar o interesse público, a celeridade processual, a efetividade da tutela jurisdicional e outros, extirpar os direitos dos devedores. Deve ser realizado, no caso concreto, uma ponderação de interesses entre os direitos em aparente conflito, bem como deve ser preservado o núcleo do direito a ser limitado.

A cobrança de tributos não deve ser compreendida apenas como uma relação de poder entre o Estado e os indivíduos, tampouco como um mero instrumento de poder estatal ou um mero sacrifício imposto aos cidadãos. Essa cobrança deve ser vista como um contributo indispensável para que o Estado cumpra com suas tarefas constitucionais, porquanto este necessita de recursos ou meios de exigir dos cidadãos os impostos. Nesse ponto, destaca-se que, para além dos direitos sociais, os direitos fundamentais de primeira dimensão, quais sejam, os direitos de liberdade, são, também, garantidos e preservados por meio da arrecadação de tributos.

Desta feita, o ordenamento jurídico deve estabelecer não apenas meios que protejam os sujeitos passivos dos abusos estatais, mas também deve estabelecer meios que permitam ao Estado se defender dos abusos cometidos pelos particulares, tendo em vista que o desequilíbrio nesse sistema gera prejuízo para toda a coletividade. Um sistema tributário efetivo relaciona-se diretamente à concretização dos objetivos constitucionais, tais como a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais.

A Constituição Federal de 1988 explicita que “a todos” deve ser assegurado a razoável duração do processo, ou seja, esse direito deve ser assegurado, inclusive, à Fazenda Pública, o que, conforme demonstra a casuística, não vem ocorrendo por

meio das ferramentas utilizadas na execução fiscal. Destaca-se que a Fazenda Pública, na qualidade de credora, igualmente se submete a diversos entraves semelhantes àqueles enfrentados pelos credores particulares nas execuções comuns.

Ainda, a mora das execuções fiscais gera, naturalmente, uma onerosidade ao erário, de modo que a Fazenda Pública, além de não conseguir, muitas vezes, o pagamento/arrecadação do tributo devido, ainda perde dinheiro com a manutenção, por tempo excessivo, desses processos no Poder Judiciário. Nesse sentido, destaca-se que as Notas Técnicas n.º 06/2023 e 08/2023, ambas do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos do STF, explicitam que o custo mínimo de uma execução fiscal, com base no valor da mão de obra, é de R\$ 9.277,00 (nove mil, duzentos e setenta e sete reais).

As funções desempenhadas pela execução fiscal e os resultados por ela almejados extrapolam o simples objetivo de arrecadar determinada quantia aos cofres públicos. Com efeito, a execução fiscal, enquanto última oportunidade de que dispõe o aparato estatal para a satisfação de seus créditos, não se limita à obtenção de valores, uma vez que cada espécie de crédito tributário atende a finalidades específicas: enquanto a execução de determinado imposto contribui para a proteção da economia nacional, a execução da multa visa à punição do infrator.

A aplicação das medidas executivas atípicas, fundadas nas cláusulas gerais do CPC/15, não destoam do atual procedimento da execução fiscal previsto na LEF, mas, do contrário, favorece o princípio da eficiência. No entanto, eventuais abusos devem ser repelidos no caso concreto por meio de recursos ou ações próprias, não devendo ser afastada, a partir de uma análise apriorística, a aplicação das medidas executivas atípicas nas execuções fiscais.

Nesse caso, deverá ser realizado um exame de proporcionalidade (que sempre se aplica em uma medida concreta destinada a realizar uma finalidade), pois sem uma relação meio-fim não há como realizar o exame da proporcionalidade, tendo em vista a ausência de elementos que a estruturam. Assim, não há óbice legal para a aplicação das medidas executivas atípicas no procedimento de execução fiscal de forma apriorística, em abstrato, por dedução teórica.

Para mais, as medidas executivas atípicas nas execuções fiscais em face do devedor/contribuinte não caracterizam uma sanção política, e nem uma penalidade processual, desde que a decisão seja fundamentada e observe os postulados da proporcionalidade, razoabilidade e outros. Ainda, as medidas atípicas são benéficas

para uma possível resolução definitiva da lide.

Atualmente, o ordenamento jurídico brasileiro possui o entendimento de que o órgão jurisdicional deve se ater, em regra, aos bens patrimoniais do executado, em respeito ao princípio da responsabilidade patrimonial. Cumpre destacar que as medidas executivas atípicas são instrumentos de indução para que o executado apresente esses bens patrimoniais em juízo, mas não substituem o dever patrimonial imposto ao devedor.

As medidas atípicas não devem ser aplicadas em face de devedores dos procedimentos executivos fiscais que não possuem condições de quitar com o débito, mas, assim como nos casos entre particulares, devem ser aplicadas em face do devedor recalcitrante, que dá indícios de ocultação patrimonial, não indica bens à penhora etc.

Ainda, a proporcionalidade da medida deve ser analisada na hipótese concreta partir da sua tripla acepção (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito). A adequação seria, a partir do caso concreto, analisar se a aplicação das medidas atípicas em face do devedor (como suspensão da CNH, apreensão do passaporte etc.) poderiam promover a realização do pagamento do crédito público. A necessidade seria examinar se as medidas atípicas nas execuções fiscais poderiam ser as menos restritivas aos direitos envolvidos. A proporcionalidade em sentido estrito seria avaliar se a finalidade pública pretendida (recuperação do crédito público e salvaguardar o prestígio do Poder Judiciário) seja tão valorosa que justifique a restrição que a medida produz (como o direito de ir e vir/locomoção, por exemplo).

Ademais, compreende-se que, em um Estado Social de Direito, os meios atípicos de cobrança de créditos públicos podem constituir mecanismos positivos de efetivação da justiça fiscal, na medida em que se harmonizam com os princípios fundamentais da Constituição Federal, cuja concretização demanda a observância sistemática e integrada desses princípios, sob uma perspectiva de solidariedade, que reconhece o sistema constitucional como uno, coerente e articulado.

Assim, as medidas executivas atípicas contribuiriam para que o devedor/contribuinte não desprezasse as dívidas perante a Fazenda Pública, induzindo o dever de pagar tributos e evitando o risco moral que seria causado pela não adoção de medidas céleres e ágeis no processo judicial das execuções fiscais.

Ainda, a aplicação das medidas executivas atípicas nas execuções fiscais

corroborar com a atenuação do gargalo da execução no Brasil, assim como favorece a justiça fiscal, que necessita arrecadar tributos para efetivar direitos fundamentais, que foram amplamente disciplinados na CRFB/88 e que merecem guarda. A não efetivação desses direitos é situação inadmissível em um Estado Social de Direito, sendo sua incapacidade de garantia ainda mais grave do que a própria ausência de normatização legal.

Para mais, inexistente disposição em sentido contrário na Lei n.º 6.830/80 acerca das medidas atípicas; a suspensão de CNH, apreensão de passaporte e outros, são medidas coercitivas que promovem os valores da efetividade da execução, da economicidade, da tutela jurisdicional efetiva, da razoável duração do processo, do acesso à justiça, do dever fundamental de pagar de tributos e da menor onerosidade para o devedor e; as medidas atípicas favorecem a manutenção do modelo de Estado Fiscal Social, que busca concretizar os direitos fundamentais de primeira e segunda dimensão a partir dos tributos pagos pela sociedade.

Portanto, defende-se que a aplicação das medidas executivas atípicas nas execuções fiscais, desde que observadas a partir de uma filtragem constitucional e a decisão seja devidamente fundamentada, podem ser positivas para a atenuação do gargalo da execução fiscal, para a efetiva cobrança do crédito público e para a concretização de direitos constitucionalmente garantidos.

Ao afastar, de forma abstrata, a aplicação de medida coercitiva atípica ao devedor pelo simples fato de se tratar de execução fiscal, na qual consta a Fazenda Pública no polo ativo da demanda, frustra-se, em certa medida, o interesse de toda a sociedade, que depende direta ou indiretamente da atuação dos entes políticos e das autarquias para a obtenção dos créditos e, conseqüentemente, dos direitos que lhes são devidos.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Fredy José Gomes de. **O Dever Fundamental de pagar (legalmente) Tributos**: Significado, Alcance e Análise de Precedentes do Carf. *Revista Direito Tributário Atual*, [S. l.], n. 51, p. 197–224, 2022. DOI: 10.46801/2595-6280.51.8.2022.1209. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/1209>. Acesso em: 27 jan. 2025.
- AVELINO, Murilo Teixeira. **A Lei de Execuções Fiscais fracassou**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-mar-17/a-lei-de-execucoes-fiscais-fracassou/>. Acesso em: 17 jan. 2026.
- ÁVILA, Humberto. Proporcionalidade e Direito Tributário. **Revista Direito Tributário Atual**, [S. l.], n. 25, p. 83-103, 2011.
- BARBOSA, Ruy, 1849-1923. **Oração aos moços**. Prefácios de Senador Randolfe Rodrigues, Cristian Edward Cyril Lyuch. – Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2019.
- BRASIL. **[Constituição (1988)]**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 out. 2025.
- BRASIL. **Anteprojeto do Novo Código de Processo Civil**. Comissão de Juristas Responsável pela Elaboração do Anteprojeto do Novo Código de Processo Civil. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010, f. 21. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496296/000895477.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 jan. 2026.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 960, de 17 de dezembro de 1938**. Dispõe sobre a cobrança judicial da dívida ativa da Fazenda Pública em todo o território nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del0960.htm. Acesso em: 6 fev. 2026.
- BRASIL. **Lei n.º 11.101, de 09 de fevereiro de 2005**. Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11101.htm. Acesso em: 08 de fev. 2026.
- BRASIL. **Lei n.º 8.009, de 29 de março de 1990**. Dispõe sobre a impenhorabilidade do bem de família. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8009.htm. Acesso em: 08 de fev. 2026.
- BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília: Presidência da República, [2022]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 23 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 08 de fev. 2026.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 18 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Código de Processo Civil. Disponível em: [Http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5869impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5869impressao.htm). Acesso em: 23 out. 2025.

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: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm. Acesso em: 23 out. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Seção). **Tema Repetitivo nº 1026**. Relator: Min. Og Fernandes, 24 de fevereiro de 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1026&cod_tema_final=1026. Acesso em: 19 jan. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Habeas Corpus 453.870/PR**. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 25 de junho de 2019. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201801389620&dt_publicacao=15/08/2019. Acesso em: 23 out. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Seção). **Recurso Especial 1.955.539/SP**. Relator: Min. Marco Buzzi, 04 de dezembro de 2025. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202102575119&dt_publicacao=24/12/2025. Acesso em: 8 fev. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Seção). **Tema Repetitivo nº 1137**. Relator: Min. Marco Buzzi, 04 de dezembro de 2025. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1137&cod_tema_final=1137. Acesso em: 19 jan. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Agravo em Recurso Especial 1.912.960/DF**. Relator: Min. Francisco Falcão, 23 de maio de 2023. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202101761380&dt_publicacao=26/05/2023. Acesso em: 8 fev. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial 1.770.170/PB**. Relator: Min. Afrânio Vilela, 14 de março de 2024. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202002585249&dt_publicacao=21/03/2024. Acesso em: 8 fev. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial 1.929.230/MT**. Relator: Min. Herman Benjamin, 27 de abril de 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=2046756&num_registro=202001657560&data=20210701&peticao_numero=-1&formato=PDF. Acesso em: 8 fev. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial 1.808.622/SC**. Relator: Min. Francisco Falcão, 15 de outubro de 2019. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201901015745&dt_publicacao=18/10/2019. Acesso em: 7 fev. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). **Recurso Especial 1.782.418/RJ**. Relatora: Min. Nancy Andrighi, 23 de abril de 2019. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201803135957&dt_publicacao=26/04/2019. Acesso em: 6 jan. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (4. Turma). **Recurso em Habeas Corpus 97.876/SP**. Relator: Min. Luis Felipe Salomão, 05 de junho de 2018. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201801040236&dt_publicacao=09/08/2018. Acesso em: 24 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.941/DF**. Relator: Min. Luiz Fux, 09 de fevereiro de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15357613301&ext=.pdf>. Acesso em: 23 out. 2025.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso sistematizado de direito processual civil: teoria geral do direito processual civil – parte geral do Código de Processo Civil**. v. 1. 14. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

BUENO, Cassio Scarpinella. **O “Modelo constitucional do direito processual civil”**: um paradigma necessário de estudo do direito processual civil e algumas de suas aplicações. Disponível em: <http://scarpinellabueno.com/images/textos-pdf/016.pdf>. Acesso em: 9 dez. 2025.

BUFFON, Marciano. **A tributação como instrumento de densificação do princípio da dignidade da pessoa humana**. Orientador: Ovídio Araújo Baptista da Silva. 2007. 371 fls. Tese (Doutorado) – Universidade do Vale do Rio Sinos, São Leopoldo. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp042871.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2025.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. O Judiciário e a democracia no Brasil. **Revista USP**, São Paulo, Brasil, n. 21, p. 116–125, 1994. DOI: 10.11606/issn.2316-

9036.v0i21p116-125. Disponível em:

<https://revistas.usp.br/revusp/article/view/26940>. Acesso em: 6 jan. 2026.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editora, 1998.

CASTRO, Eduardo Moreira Lima Rodrigues de. **Meios alternativos de cobrança de tributos como instrumentos de justiça fiscal**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. Disponível em:

<https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/bitstream/handle/1884/37804/R%20-%20D%20-%20EDUARDO%20MOREIRA%20LIMA%20RODRIGUES%20DE%20CASTRO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 19 jan. 2026.

CHIOVENDA, Giuseppe. **Saggi di diritto processuale civile**. Roma: Societa Editrice Foro Italiano, 1930.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. Prefácio do Prof. Luís Eulálio de Bueno Vidigal. São Paulo: Malheiros, 2014.

CONRADO, Paulo Cesar. Desejável insubmissão da execução fiscal ao art. 782, § 3º, do CPC. In: CONRADO, Paulo Cesar; GOMES, Daniel de Paiva (coord.).

Processo administrativo, judicial e execução fiscal no século XXI. São Paulo: Editora Max Limonad, 2021. p. 58-62.

CONRADO, Paulo Cesar. **Perspectivas do contencioso tributário, judicial e administrativo, em vista do novo Código de Processo Civil**. Disponível em:

<https://www.ibet.com.br/wp-content/uploads/2016/03/Paulo-Cesar-Conrado.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Atos Normativos – Programas e Ações: Execução Fiscal**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/execucao-fiscal/atos-normativos/>. Acesso em: 6 fev. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2010**. Brasília: CNJ, 2011.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2025**. Brasília: CNJ, 2025.

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**. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em:

https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream/123456789/490/1/Relatorio-de-unificacao-dos-cartorios_2020-08-25_3.pdf. Acesso em: 6 fev. 2026.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A fazenda pública em juízo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DALLA PRIA, Rodrigo. **Direito processual tributário**. 3. ed., rev. e atual. São Paulo: Noeses, 2024.

DIAS, Patrícia Aparecida Medeiros. Medidas executivas atípicas: avaliação da possibilidade de sua utilização no bojo das execuções fiscais. **Revista da Advocacia Pública Federal**, v. 4, n. 1, 11 nov. 2020.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 21. ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2019.

DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de Direito Processual Civil: execução**. 7. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Ed. JusPodivm, 2017.

DINAMARCO, Cândido Rangel. Tutela jurisdicional. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 21, n. 81, jan./mar. 1996.

DUQUE, Felipe Viana de Araújo. **Possibilidade de suspensão de passaporte/CNH pela fazenda na execução fiscal: uma análise moral, jurídica e sistemática do HC 453.870 julgado pelo STJ**. PGFN, p. 61.

DUQUE, Felipe Viana de Araújo; OLIVEIRA, Pedro Garcia Prado de. **Execução fiscal: é possível retenção de passaporte e suspensão de CNH?**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/327894/execucao-fiscal--e-possivel-retencao-de-passaporte-e-suspensao-de-cnh>. Acesso em: 27 jan. 2025.

FERNANDES, Luís Eduardo Simardi. **Poderes do juiz e efetividade da execução civil**. Orientador: Prof. Dr. José Carlos Baptista Puoli. 2021. Tese (Doutorado em Direito Processual) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

FUX, Luiz. **Novo Código de Processo Civil Temático**. São Paulo: Mackenzie, 2016.

FUX, Luiz; BODART, Bruno. **Processo civil e análise econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

FUX, Rodrigo **Uma proposta de diálogo entre o Código de Processo Civil de 2015 e a arbitragem nacional à luz da análise econômica do direito**. Orientador: Prof. Dr. Luiz Fux. Tese (Doutorado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito. 2022. 229f.

FUX, Rodrigo. Os influxos da Análise Econômica do Direito no Código de Processo Civil de 2015. **Revista de Processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 45, n. 308, out. 2020. 482 p.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Flexibilidade procedimental: um novo enfoque para o estudo do procedimento em matéria processual**. 2007. Tese (Doutorado em Direito Processual) - Faculdade de Direito, Universidade de São

Paulo, São Paulo, 2007. doi:10.11606/T.2.2007.tde-06082008-152939. Acesso em: 13 dez. 2025.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca; ZUFELATO, Camilo. Flexibilização e combinação de procedimentos no sistema processual civil brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, ano 14, v. 21, n. 3, p. 135–163, set./dez. 2020. ISSN 1982-7636. Disponível em: <https://www.redp.uerj.br>. Acesso em: 14 dez. 2025.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Ética, abuso do processo e resistência às ordens judiciais: o contempt of court. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 26, n. 102, abr./jun. 2001.

GUERRA, Marcelo Lima. **Direitos fundamentais e a proteção do credor na execução civil**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

GUERRA, Marcelo Lima. **Execução indireta**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **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/jus.br/wp-content/uploads/2011/02/sum_exec_por_jn2010.pdf. Acesso em: 13 mar. 2025.

LEAL, Thaís Coelho. A (im)possibilidade de aplicação das medidas executivas atípicas nas execuções fiscais. In: VIANA, Juvêncio Vasconcelos; MARTINS, Emanuela Paula. (Org.). **Direito processual moderno**. 1. ed. Fortaleza: ESA-CE, 2025. v. 1, p. 325–344.

LEAL, Thaís Coelho. **As medidas atípicas e a aplicação do artigo 139, IV, do Código de Processo Civil**: uma análise à luz do tema repetitivo n.º 1.137 do STJ e da ADI n.º 5.941/DF do STF. Natal, 2023. 84f.: il.

LEAL, Thaís; VIANA, Juvêncio. Medidas executivas atípicas do código de processo civil de 2015: uma análise do posicionamento do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal. In: VIANA, Juvêncio Vasconcelos. (Org.). **Temas de Direito e Processo**. 1. ed. Fortaleza: ESA, 2024, p. 246-266.

LIEBMAN, Enrico Tullio. **Processo de Execução**. São Paulo: Bestbook Editora Distribuidora, 2003.

LIMA, Thaís de Andrade. **A (im)possibilidade de aplicação de medidas executivas atípicas na execução fiscal**: críticas à decisão do STJ no HC n.º 453.870/PR. 2023. Monografia (Graduação em Direito) — Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Curso de Graduação em Direito, Curitiba, 2023. Orientador: Vicente de Paula Ataíde Junior. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/87069>. Acesso em: 5 fev. 2026.

MARINONI, Luiz Guilherme Bittencourt. O custo e o tempo do processo civil

brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, [S. l.], v. 37, 2002. DOI: 10.5380/rfdufpr.v37i0.1770. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/1770>. Acesso em: 4 fev. 2026.

MARINONI, Luiz Guilherme. O direito à adequada tutela jurisdicional. o caso da proibição da concessão das liminares e da execução provisória da sentença nas ações cautelares e no mandado de segurança. **Revista dos Tribunais**, v. 663, p. 243-247, 1991. Disponível em: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/84085943/O_DIREITO_A_ADEQUADA_TUTELA_JURISDICIONAL_O_CASO_DA_PROIBICAO_DA_CONCESSAO_DAS_LIMINARES_-libre.pdf?1649875269=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DO_DIREITO_A_ADEQUADA_TUTELA_JURISDICIONAL.pdf&Expires=1770213386&Signature=gY7V0XS6i77T6u0bi6ezOLS9bqHNeHW5sS8YwxjVR4TEFYT7tRrHmMV3HKZjyTtCp59WjzdCoWMH0d8a2heJ7fiffZaaITs2XHDp63DbbY~~TT5aICwv1lpBhJp~W~vjWc5ZYldXJBYZ~3aO0Jn4f1QHULuILC8zn2ulzYksHSfgfkl8ujyqlGBoelZchWelyXeNC2emqhI8UJxA7PAfPGCPlitx18Z57aUiv-O5UczJkzeK2AuSlbPKQ5Lzt0Wyvr1Cot46x91BFWYaBTgcd1Pv0sJdNLPsWt4pSnAV9ZuMDszl6hgOCOC2dOQwXATpVQSLy7w9DLY7-DGIgPeQ__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA. Acesso em: 4 fev. 2026.

MARINONI, Luiz Guilherme. O procedimento comum clássico e a classificação trinária das sentenças como obstáculos à efetividade da tutela dos direitos. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, Porto Alegre, v. 65, n. 1, p. 229-250, out./dez. 1999.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Técnica processual e tutela dos direitos**. 5. ed. rev., ampl. e atual. de acordo com CPC/2015. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sergio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo curso de processo civil: teoria do processo civil**. 2. ed ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

MARINS, James. **Direito processual tributário brasileiro (administrativo e judicial)**. 5. ed. São Paulo: Dialética, 2010.

MARTINS-COSTA, Judith. O Direito Privado como um "sistema em construção": as cláusulas gerais no projeto do Código Civil Brasileiro. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 35, n. 139, jul./set.1998.

MEDINA, José Miguel Garcia. **Execução civil: princípios fundamentais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MENDES, Guilherme Adolfo. A atuação dos órgãos estatais envolvidos na execução fiscal: a ação judicial como última etapa de um longo processo de cobrança. In: CUNHA, Alexandre dos Santos; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (org.). **Gestão e jurisdição: o caso da execução fiscal da União**. Brasília: Ipea, 2013. v. 9 (Diálogos para o Desenvolvimento). p. 123-141.

MINAMI, Marcos Youji. **Proposta de concretização dogmática das cláusulas gerais executivas do Código de Processo Civil brasileiro de 2015**. Orientador:

Prof. Dr. Fredie Souza Didier Jr. 2017. 265 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

MONTESQUIEU, Charles de Secondant, Baron de, 1689-1755. **O espírito das leis**. Tradução: Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**: contributo para compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Almedina, 1998.

NABAIS, José Casalta; SILVA, Suzana Tavares da. **Sustentabilidade fiscal em tempos de crise**. Almedina: Coimbra, 2011.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito processual civil**. 10. ed. Salvador: JusPodivm, 2018.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Medidas executivas atípicas na execução de obrigação de pagar quantia certa: art. 139, IV, do novo CPC. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 42, n. 264, mar. 2017.

NOLASCO, Rita Dias. Execução fiscal. **Enciclopédia Jurídica da PUCSP, tomo III** (recurso eletrônico): direito processual civil / coord. Cássio Scarpinella Bueno e Olavo de Oliveira Neto – 3. ed. – São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2024.

OLIVEIRA NETO, Olavo de. O poder geral de coerção. **Enciclopédia Jurídica da PUCSP, tomo III** (recurso eletrônico): processo civil / coords. Cassio Scarpinella Bueno, Olavo de Oliveira Neto – 2. ed. – São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021.

OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. Poderes del Juez y Visión Cooperativa del Proceso. **Cadernos Do Programa De Pós-Graduação Em Direito – PPGDir**. UFRGS, 1(2). 2014. <https://doi.org/10.22456/2317-8558.49875>. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/article/view/49875/31209>. Acesso em: 3 fev. 2026.

PEIXOTO, Marco Aurélio; BECKER, Rodrigo. **É possível a adoção de medidas executivas atípicas em execução fiscal?**. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-cpc-nos-tribunais/e-possivel-a-adoacao-de-medidas-executivas-atipicas-em-execucao-fiscal#_ftn12. Acesso em: 27 jan. 2025.

RESCHKE, Pedro Henrique. **Objeto litigioso das execuções coletivas complexas**. 2024. 358 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024.

SANTOS, Rafael. **'Interesse público também é garantido por negociação', diz procuradora-geral de SP**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-abr-02/entrevista-ines-coimbra-procuradora-geral-sao-paulo/>. Acesso em: 24 jan. 2026.

SILVA, Paulo Eduardo Alves da; MEDEIROS, Bernardo de Abreu. A “morte lenta” da execução fiscal: isso é necessariamente ruim? In: CUNHA, Alexandre dos Santos; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (org.). **Gestão e jurisdição: o caso da execução fiscal da União**. Brasília: Ipea, 2013. v. 9 (Diálogos para o Desenvolvimento). p. 27-40.

SOUSA, José Augusto Garcia de. A nova execução civil: o que falta mudar. **Revista do Ministério Público**, Rio de Janeiro: MPRJ, n. 30, out./dez. 2008. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2721293/Jose_Augusto_Garcia_de_Sousa.pdf. Acesso em: 4 fev. 2026.

SOUZA, André Pagani de. **Medidas executivas atípicas são inadequadas para execuções fiscais**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/cpc-na-pratica/358731/medidas-executivas-atipicas-sao-inadequadas-para-execucoes-fiscais>. Acesso em: 27 jan. 2025.

STEINBERG, José Fernando. **Regime jurídico das medidas coercitivas atípicas na execução de obrigações pecuniárias, à luz do art. 139, IV, do CPC**. Orientador: Sérgio Seiji Shimura. 2020. 132 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2020.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **É possível adoção de medidas executivas atípicas no cumprimento de sentença em ação de improbidade**. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/26072021-E-possivel-adocao-de-medidas-executivas-atipicas-no-cumprimento-de-sentenca-em-acao-de-improbidade.aspx>. Acesso em: 8 fev. 2026.

TALAMINI, Eduardo. **Medidas judiciais coercitivas e proporcionalidade: a propósito do bloqueio do WhatsApp por 48 horas**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/231699/medidas-judiciais-coercitivas-e-proporcionalidade--a-proposito-do-bloqueio-do-whatsapp-por-48-horas--em-17-12-15>. Acesso em: 6 jan. 2026.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **El derecho dúctil: Ley, derechos, justicia**. Traducción de Marina Gáscon. Madrid: Editorial Trotta, 2011.

ZANETI JR., Hermes. O processo de execução no Código de Processo Civil brasileiro de 2015 e o direito fundamental à tutela processual do crédito. In: ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel; DOTTI, Rogéria (org.). **O Processo civil entre a técnica processual e a tutela dos direitos: estudos em homenagem a Luiz Guilherme Marinoni**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017. p. 577-594.