

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO – UFRJ  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS – CCJE  
FACULDADE NACIONAL DE DIREITO – FND

**SUBSTITUIÇÃO DAS GARANTIAS DO JUÍZO NO CONTEXTO DE CRISE:  
UM ESTUDO SOBRE AS MODALIDADES DE GARANTIAS JUDICIAIS E SUA  
ONEROSIDADE PARA O CONTRIBUINTE EM SEDE DE EXECUÇÃO FISCAL**

RAFAEL LEÃO MOTTA

Rio de Janeiro

2021

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO – UFRJ  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS – CCJE  
FACULDADE NACIONAL DE DIREITO – FND

RAFAEL LEÃO MOTTA

**SUBSTITUIÇÃO DAS GARANTIAS DO JUÍZO NO CONTEXTO DE CRISE:  
UM ESTUDO SOBRE AS MODALIDADES DE GARANTIAS JUDICIAIS E SUA  
ONEROSIDADE PARA O CONTRIBUINTE EM SEDE DE EXECUÇÃO FISCAL**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Dr. Guilherme Kronenberg Hartmann.

Rio de Janeiro

2021

## **AGRADECIMENTOS**

À minha família, pelo apoio incondicional durante toda minha formação.

Aos meus amigos, pelos incentivos e trocas que tornaram o presente trabalho possível.

À Faculdade Nacional de Direito, por todos os ensinamentos dos últimos 5 anos, bem como pela oportunidade da obtenção do diploma de bacharel em direito.

## RESUMO

O trabalho em tela objetiva estudar as substituições de garantias do juízo, no âmbito das execuções fiscais, como uma alternativa das empresas para reforço de caixa, em razão da crise gerada pela pandemia de COVID-19. Durante esse período, o ordenamento jurídico sofreu diversas mudanças legislativas e jurisprudenciais, o que refletiu diretamente no debate a respeito da onerosidade excessiva do procedimento de execução fiscal ao contribuinte. Sendo assim, à luz dos princípios do direito processual brasileiro, o presente estudo pretende esclarecer as distintas modalidades de garantias, as recentes alterações da legislação e o posicionamento majoritário dos tribunais e de autores renomados sobre essa temática.

Palavras-chave: Execução Fiscal. Substituição de garantias. Depósito Judicial. Seguro Garantia. Menor onerosidade ao devedor. COVID19.

## **ABSTRACT**

This work intends to study the substitution of judicial guarantees as an alternative for companies to reinforce cash, due to the COVID-19 pandemic. In attention to the principles of Brazilian procedural law, this study aims to clarify the legislative and jurisprudential changes that were made during this period, as well as the majority position of courts and renowned authors on this topic.

Keywords: Tax Enforcement. Substitution of Judicial Guarantees. Deposit in Court. Judicial Guarantee Insurance. COVID19.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	9
<b>1. DAS GARANTIAS JUDICIAIS NAS EXECUÇÕES FISCAIS</b> .....	11
1.1. Fundamentação legal .....	11
1.2. Princípios envolvidos .....	15
1.3. Garantias em espécie .....	18
1.3.1. Depósito .....	19
1.3.2. Fiança Bancária.....	21
1.3.3. Seguro Garantia .....	22
1.3.4. Bens nomeados à penhora.....	24
1.3.5. Indicação à penhora de bens oferecidos por terceiros .....	27
<b>2. DO CONTEXTO DE CRISE</b> .....	29
2.1. Medidas de enfrentamento de crise .....	29
2.2. Onerosidade da manutenção de depósitos judiciais .....	32
2.3. Possibilidade de substituição de garantias .....	35
2.3.1. Legislação.....	35
2.3.2. Autorização do Conselho Nacional de Justiça.....	39
<b>3. DO ESTUDO DAS DECISÕES</b> .....	44
3.1. Contexto anterior ao estado de calamidade.....	44
3.2. Caso pioneiro – Companhia Azul.....	46
3.3. Favoráveis aos contribuintes .....	49
3.4. Favoráveis aos Entes Públicos .....	52
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	58

## INTRODUÇÃO

O presente estudo dispõe-se a analisar a substituição de garantias do juízo, no âmbito das execuções fiscais, como uma forma de enfrentamento de crise, possibilitando a execução com menor onerosidade para o devedor. Sendo assim, a pesquisa em tela objetiva entender as vantagens de cada modalidade de garantia, bem como a base legal e a posição da jurisprudência e de autores renomados sobre esse tema.

Durante a pandemia de COVID-19, muitos contribuintes solicitaram ao poder judiciário a substituição das garantias existentes em processos, alegando a necessidade de reforço de caixa para manutenção das atividades das empresas e dos empregos de seus colaboradores. Nesse estudo, serão demonstrados os principais argumentos utilizados pelos requerentes, bem como a posição majoritária dos juízes em relação a esse pedido.

Considerando que muitas vezes a manutenção de garantias é, por si só, onerosa, certamente essa situação é intensificada em momentos de crise. Isso porque momentos atípicos, como a pandemia de COVID-19, podem gerar impactos imprevisíveis para o contribuinte, uma vez que proporcionam a paralisação ou redução das atividades econômicas.

Portanto, em um contexto de calamidade pública, é compreensível o peticionamento de requerimentos por parte dos devedores em busca de garantias mais vantajosas. Nesse sentido, a liberação de valores depositados, por exemplo, pode ser crucial para assegurar a estabilidade de uma empresa em tempos de dificuldade financeira.

Em contraponto, também devem ser observadas as argumentações por parte dos entes arrecadadores que se opõem às substituições. Isso porque é importante recordar que o recolhimento de tributos constitui-se como a principal forma de arrecadação do ente, necessária para o estabelecimento de uma estrutura social adequada para seus cidadãos. Portanto, assim como os contribuintes desejam uma

execução menos onerosa, o fisco objetiva ter seus créditos assegurados com maior liquidez.

A presente pesquisa mostra-se relevante na medida em que o tema abordado afeta diretamente o sistema processual brasileiro. O regramento de oferecimento de garantias se apresenta como parte essencial para que o processo ocorra da forma devida. Por esse ângulo, é fundamental que todo jurista entenda o debate em tela e acompanhe as decisões judiciais e as modificações jurisprudenciais.

Ademais, a partir da pesquisa será possível entender quais foram os argumentos mais aceitos perante os juízes para o deferimento dos pedidos. Logo, este estudo possibilitará aos contribuintes entenderem quais são as estratégias jurídicas mais eficazes para que alcancem seus objetivos em eventual situação excepcional de crise.

Da mesma forma, o assunto é importante até mesmo para as pessoas alheias ao direito e à atividade processual. Isso pois, como mencionado, as execuções fiscais advém da arrecadação de receita pelos entes públicos. Dessa forma, tais ações visam a obtenção do dinheiro necessário para que sejam disponibilizados os serviços em prol do interesse coletivo.

Além do aspecto jurídico, o presente tema aborda questões sociais, visto que envolve a busca pela estabilidade e manutenção de sua atividade econômica. É imprescindível, portanto, que todos os cidadãos estejam atentos à forma com que as execuções fiscais são conduzidas, uma vez que se trata de dinheiro público, de interesse de todos.



## **1. DAS GARANTIAS JUDICIAIS NAS EXECUÇÕES FISCAIS**

### **1.1. Fundamentação legal**

Com a finalidade de obter a profundidade merecida para o assunto em tela, torna-se necessário explicar brevemente o funcionamento das execuções fiscais, bem como a motivação para apresentação de garantias no direito processual brasileiro e elucidar a fundamentação legal desses institutos. Após a devida contextualização, será possível examinar a forma com que o presente tema é tratado no ordenamento jurídico brasileiro.

Entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, dispostos no artigo 3º da Constituição Federal de 1988, têm-se a construção de uma sociedade justa, livre, desenvolvida e igualitária, buscando sempre promover o bem para todos os cidadãos. Nesse sentido, é clara a função social do Estado, na medida em que objetiva garantir o bem-estar da população, em observância às necessidades coletivas.

Como forma de cumprir seu objetivo e promover uma estrutura social condizente com suas disposições, o Estado precisa arrecadar recursos para proporcionar serviços adequados para a coletividade. Assim, a tributação se apresenta como a principal forma de captação de receita pública, visando a garantir uma sociedade justa e organizada.

Por certo, a cobrança de tributos pode gerar recusas, incertezas e discordâncias. Dessa forma, são extremamente comuns situações em que o contribuinte entende não ser responsável por determinada quantia, ou pela totalidade, de algum tributo cobrado pelos entes arrecadadores. Sob essa ótica, quando há ausência de pagamento de crédito tributário líquido e certo, o Fisco pode ajuizar a chamada execução fiscal, objetivando ter sua pretensão satisfeita, a partir da obtenção do montante que julga devido.

Leonardo Carneiro da Cunha<sup>1</sup> define Execução Fiscal como “um procedimento especial de execução fundada em título extrajudicial para a satisfação de quantia certa”. No mesmo sentido, o autor explica que toda execução deve se fundar em título executivo que representa uma obrigação líquida, certa e exigível. Assim, as execuções fiscais representam uma forma dos entes arrecadadores cobrarem seus créditos tributários a partir da Certidão de Dívida Ativa (CDA).

Para melhor compreensão do procedimento, vale observar o conceito de Dívida Ativa elaborado pelo respeitável Eduardo Sabbag<sup>2</sup>:

A Dívida Ativa é o crédito público, ou seja, todos os valores que a Fazenda Pública tem para receber de terceiros, independentemente de ser de natureza tributária ou não tributária.

Conforme estabelecido pelo artigo 204 do Código Tributário Nacional, a Certidão de Dívida Ativa goza da presunção de certeza e liquidez, bem como de efeito de prova pré-constituída.

Em síntese, quando o contribuinte não cumprir com sua obrigação tributária, o valor inadimplido será inscrito em dívida ativa da Fazenda Pública. Em seguida, para a cobrança judicial da dívida ativa, será ajuizada uma Execução Fiscal, nos moldes estabelecidos pela Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, indicada em diante neste estudo como “Lei das Execução Fiscal” (LEF).

Nesse sentido, as execuções fiscais se apresentam como importante meio de arrecadação de receitas. De acordo com os dados do Relatório<sup>3</sup> do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), foram recuperados, pelo poder judiciário, mais de 47,9 bilhões de reais dos devedores dos entes públicos, levando em consideração apenas o ano base de 2019.

---

<sup>1</sup> CUNHA, Leonardo José Carneiro da. A Fazenda Pública em juízo. São Paulo: Forense, 2016, p. 390

<sup>2</sup> SABBAG, Eduardo. Manual de direito tributário. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 1.212

<sup>3</sup> CNJ, Conselho Nacional de Justiça. Justiça em números 2020. Brasília, CNJ, 2020.

Todavia, o excesso de ações de execução fiscal contribuem para o aumento da morosidade e lotação do poder judiciário. Nesse sentido, quando consideramos o ano base de 2019, o relatório<sup>4</sup> do CNJ apontou que as execuções fiscais representam 70% dos processos de execução, aproximadamente 39% do total de casos pendentes e taxa de congestionamento de 87%. Assim, resta clara a importância dessa ação para o poder judiciário, bem como a quantia vultosa de dinheiro envolvido no procedimento.

Evidentemente, caso o executado discorde da cobrança de dívida ativa, poderá ofertar a ação judicial de Embargos à Execução Fiscal, disposta no artigo 16 da Lei de Execução Fiscal, momento em que deverá alegar toda matéria útil para sua defesa. Conforme podemos perceber pelo artigo 3º da Lei em tela, a presunção de certeza e liquidez da Dívida Ativa é relativa, podendo ser refutada.

Sobre a apresentação de provas para defesa nos Embargos à Execução Fiscal, os autores Vittorio Cassone, Júlio César Rossi e Maria Eugenia Teixeira Cassone<sup>5</sup>, nos ensinam que:

Diante de tais disposições, não basta o executado apresentar, por meio dos Embargos, defesa genérica. Para elidir a presunção de liquidez e certeza do título executivo (CDA), além do direito, é preciso que a prova seja inequívoca, robusta, isto é, apresentar documentos que se sobrepõem, total ou parcialmente, ao contido no título executivo.

Finalmente, chegamos à necessidade de apresentação de Garantia Judicial. Isso porque a Lei de Execução Fiscal determina que, para a oposição de embargos do devedor, a execução deve estar garantida, conforme §1º do artigo 16 da referida lei, *in verbis*:

Art. 16 - O executado oferecerá embargos, no prazo de 30 (trinta) dias, contados:

---

<sup>4</sup> CNJ, Conselho Nacional de Justiça. Op cit.

<sup>5</sup> CASSONE, vittorio. ROSSI, Júlio César. CASSONE, Maria Eugenia Teixeira. Processo Tributário - Teoria e Prática. 15. ed. rev. atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017.p. 271

(...)

1º - Não são admissíveis embargos do executado antes de garantida a execução

De uma forma geral, garantir a execução significa que o devedor deve comprovar ao juízo a condição de satisfazer o crédito tributário, de modo a demonstrar que o exequente receberá o valor devido em face de eventual decisão desfavorável de sua ação de embargos à execução.

Vale ressaltar que existe interpretação do Superior Tribunal de Justiça (STJ) a respeito do artigo 16, §1º da LEF no sentido de que, excepcionalmente, a garantia do juízo para apresentação dos embargos à execução fiscal pode ser relativizada, caso comprovado, inequivocamente, que o devedor não dispõe de patrimônio suficiente para a garantia integral do crédito exequente.

Veja:

Recurso especial representativo da controvérsia. Embargos à execução fiscal. (..) **‘Caso o devedor não disponha de patrimônio suficiente para a garantia integral do crédito exequendo, cabe-lhe comprovar inequivocamente tal situação. Neste caso, dever-se-á admitir os embargos, excepcionalmente, sob pena de se violar o princípio da isonomia sem um critério de discrimen sustentável, eis que dar seguimento à execução, (..) implicaria restrição dos seus direitos apenas em razão da sua situação de insuficiência patrimonial. Em palavras simples, poder-se-ia dizer que tal implicaria em garantir o direito de defesa ao ‘rico’, que dispõe de patrimônio suficiente para segurar o Juízo, e negar o direito de defesa ao ‘pobre’, cujo patrimônio insuficiente passaria a ser de pronto alienado para a satisfação parcial do crédito. (..)’** (STJ – REsp 1.127.815/SP, 1ª Seção, j. 24/11/2010). (grifos nossos)

“5. Nessa linha de interpretação, **deve ser afastada a exigência da garantia do juízo para a oposição de embargos à execução fiscal, caso comprovado inequivocadamente que o devedor não possui patrimônio para garantia do crédito exequendo.** 6. Nada impede que, no curso do processo de embargos à execução, a Fazenda Nacional diligencie à procura de bens de propriedade do embargante aptos à penhora, garantindo-se posteriormente a execução” (STJ - REsp 1.487.772/SE, 1ª Turma, j. 28/05/2019). (grifos nossos)

De acordo com a Lei de Execução Fiscal, especificamente no artigo 9º, existem distintas formas do executado garantir a execução, sendo estas por meio de

depósito de dinheiro, oferecimento de fiança bancária ou seguro garantia, indicação de bens próprios a penhora ou bens oferecidos por terceiros.

Assim, as modalidades serão aprofundadas em momento oportuno, a partir de análise específica das vantagens e desvantagens de cada uma das possibilidades de garantia.

Nesse sentido, a garantia do juízo deve ser mantida enquanto persistir a execução, podendo durar por um período extenso de tempo, tendo em vista a morosidade frequente dos processos. Resta cristalino, portanto, que a manutenção da execução representa um custo alto para o devedor ao longo da discussão processual.

## **1.2. Princípios envolvidos**

Entendida a fundamentação legal para a utilização de garantias judiciais nas Execuções Fiscais, torna-se necessário analisar os princípios envolvidos nesse procedimento.

Por óbvio, o princípio do devido processo legal encontra-se presente, uma vez que busca assegurar que o processo siga todas as etapas previstas e que todas as regras sejam observadas. Nas palavras de Humberto Ávila<sup>6</sup>, o princípio do devido processo legal possui a "função de criar os elementos necessários à promoção do ideal de protetividade".

Conforme explicado, a apresentação de garantia do juízo apresenta-se como requisito obrigatório para que o executado possa apresentar sua defesa, por meio dos embargos à execução fiscal. Nesse sentido, mostra-se cristalino o princípio do contraditório, disposto no inciso LV do artigo 5º da Carta Magna. Em consonância a

---

<sup>6</sup> AVILA, Humberto. "O que é 'devido processo legal;?'; Revista de processo. São Paulo RT,2008. nº 163., p. 57.

esse princípio, a parte possui o direito de se manifestar, podendo utilizar-se de todos os meios dispostos para sua defesa.

Em atenção aos ensinamentos do respeitável Fredie Didier Jr<sup>7</sup>:

Não adianta permitir que a parte simplesmente participe do processo. Apenas isso não é suficiente para que se efetive o princípio do contraditório. É necessário que se permita que ela seja ouvida, é claro, mas em condições de poder influenciar a decisão do órgão jurisdicional.

Em relação ao posicionamento do Ente Público acerca das garantias, o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado ocupa evidente destaque. Nesse sentido, a necessidade de arrecadação do ente, seja municipal, estadual ou federal, seria superior aos interesses do indivíduo particular.

Portanto, a exigência de que o valor do débito esteja garantido antes de ser apresentada a defesa possui fundamento lógico. Respeita-se, assim, o princípio do contraditório, já que o contribuinte pode se defender, mas, ao mesmo tempo, assegura que o valor esteja separado para satisfazer a pretensão do ente, no caso de eventual decisão desfavorável ao particular.

Por fim, também podemos encontrar princípios jurídicos nos requerimentos de substituição de garantias por parte dos contribuintes. Nesse sentido, o principal princípio envolvido é o princípio da menor onerosidade para o devedor, através do qual se encontra disposto no artigo 805, do Código de Processo Civil, *in verbis*: “Quando por vários meios o exequente puder promover a execução, o juiz mandará que se faça pelo modo menos gravoso para o executado”.

O princípio em tela busca aplicar a proporcionalidade no processo de execução, na medida em que busca assegurar a efetividade da tutela executiva ao mesmo tempo em que busca preservar o patrimônio do executado contra atos

---

<sup>7</sup> DIDIER Jr. Fredie. Curso de direito processual Civil. V1, 2017, 19ª edição. Revista ampliada e atualizada. Editora JusPodivm. p. 92

desnecessariamente invasivos. Portanto, em consonância com este princípio, a medida executiva pretendida deve ser adequada para o atingimento da finalidade.

Em outras palavras, caso o débito executado possa ser garantido de uma forma menos onerosa para o devedor, sem prejuízo da pretensão de cobrança do ente público, esta deverá ser permitida. Conforme veremos mais à frente da pesquisa, tal premissa será o “carro chefe” da argumentação do contribuinte nos requerimentos de substituição de garantias.

Por fim, mas não menos importante, o princípio da preservação da empresa mostra-se, também, como importante premissa a ser utilizada pelos contribuintes em seus requerimentos. Esse princípio visa a proteger o núcleo da atividade econômica e, portanto, da fonte produtora de serviços ou mercadorias da sociedade empresária. Pode-se apontar que tal princípio está implícito na Constituição Federal, em seu artigo 170<sup>8</sup>, a partir do qual determina que a ordem econômica é fundada na livre iniciativa e na valorização do trabalho humano, diretamente relacionado com a importância de manutenção da empresa.

Não obstante, esse princípio encontra-se disposto de forma clara na Lei nº 11.101/05, alterada pela Lei nº 14.112/20, que regula a recuperação judicial a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária, em seu artigo 47. Veja:

Art. 47. A recuperação judicial tem por objetivo viabilizar a superação da situação de crise econômico-financeira do devedor, a fim de permitir a manutenção da fonte produtora, do emprego dos trabalhadores e dos

---

<sup>8</sup> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

- I - soberania nacional;
- II - propriedade privada;
- III - função social da propriedade;
- IV - livre concorrência;
- V - defesa do consumidor;
- VI - defesa do meio ambiente;
- VII - redução das desigualdades regionais e sociais;
- VIII - busca do pleno emprego;
- IX - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte.

interesses dos credores, promovendo, assim, a preservação da empresa, sua função social e o estímulo à atividade econômica.

Em suma, o artigo estabelece que o principal objetivo da recuperação judicial da empresa é a manutenção da unidade produtora. Sendo assim, o princípio da preservação da empresa relaciona-se com o estímulo ao exercício das funções empresariais como um assunto de relevante interesse social.

Sobre esse tema, Fábio Ulhoa Coelho<sup>9</sup> ensina que:

(...) no princípio da preservação da empresa, constituído pelo moderno Direito Comercial, o valor básico prestigiado é o da conservação da atividade (e não do empresário, do estabelecimento ou de uma sociedade), em virtude da imensa gama de interesses que transcendem os dos donos do negócio e gravitam em torno da continuidade deste.

Entendidos os princípios que norteiam esse instituto, torna-se necessário avaliar a forma com que o procedimento de garantia do juízo é aplicado, na prática, durante as Execuções Fiscais.

### **1.3. Garantias em espécie**

A garantia visa a proporcionar maior segurança ao credor de que a dívida será paga. Por isso, conforme mencionado, a Lei de Execução Fiscal determina que o valor seja garantido antes que a matéria possa ser discutida dentro do processo de execução. Para esse momento, vale analisar com detalhes o dispositivo da lei que trata sobre as modalidades possíveis de garantia:

Art. 9º - Em garantia da execução, pelo valor da dívida, juros e multa de mora e encargos indicados na Certidão de Dívida Ativa, o executado poderá:

I - efetuar depósito em dinheiro, à ordem do Juízo em estabelecimento oficial de crédito, que assegure atualização monetária;

---

<sup>9</sup> COELHO, Fábio Ulhoa. Manual de direito comercial: direito de empresa. 20. ed. rev e atual. São Paulo: Saraiva, 2008, p.13



II - oferecer fiança bancária ou seguro garantia;

III - nomear bens à penhora, observada a ordem do artigo 11; ou

IV - indicar à penhora bens oferecidos por terceiros e aceitos pela Fazenda Pública.

(...)

### **1.3.1. Depósito**

A primeira modalidade de garantia jurídica elencada pela Lei das Execuções Fiscais consiste no depósito em dinheiro da quantia atualizada do valor do débito em uma conta definida pelo juízo, considerando a devida correção monetária. Assim, caso o processo se encerre a favor da parte exequente, o montante em juízo será utilizado para pagamento do débito. Por outro lado, caso a decisão seja favorável ao executado, este poderá rever o valor depositado.

Ao realizar o depósito, a obrigação de aplicação de correção monetária ao valor é transferida para a instituição depositária, consoante os artigos 9º, §4 e 32 da Lei de Execuções Fiscais.

Veja:

*Art. 9º*

(...)

*§4º Somente o depósito em dinheiro, na forma do artigo 32, faz cessar a responsabilidade pela atualização monetária e juros de mora.*

E, ainda:

*Art. 32 - Os depósitos judiciais em dinheiro serão obrigatoriamente feitos:*

*I - na Caixa Econômica Federal, de acordo com o Decreto-lei nº 1.737, de 20 de dezembro de 1979, quando relacionados com a execução fiscal proposta pela União ou suas autarquias;*

*II - na Caixa Econômica ou no banco oficial da unidade federativa ou, à sua falta, na Caixa Econômica Federal, quando relacionados com execução fiscal proposta pelo Estado, Distrito Federal, Municípios e suas autarquias.*

*§ 1º - Os depósitos de que trata este artigo estão sujeitos à atualização monetária, segundo os índices estabelecidos para os débitos tributários federais.*

*§ 2º - Após o trânsito em julgado da decisão, o depósito, monetariamente atualizado, será devolvido ao depositante ou entregue à Fazenda Pública, mediante ordem do Juízo competente.*

Tendo em vista sua liquidez, geralmente esta é a forma de garantia preferida pela Fazenda Pública. Isso se justifica, pois, em eventual sentença favorável ao exequente, basta que o depósito seja convertido em renda e, assim, destinado definitivamente aos cofres públicos, sem necessidade de cobrar posteriormente o valor de uma instituição bancária ou seguradora, por exemplo.

Em relação à conversão de renda do depósito, vale recordar que esse procedimento pode ser realizado apenas pelo Poder Judiciário, a partir de determinação do juiz para tanto.

Sobre esse assunto, Sacha Calmon<sup>10</sup> ensina que:

*Os depósitos feitos em juízo não podem ser unilateralmente retirados. Eles suspendem a exigibilidade do crédito, e as decisões judiciais definitivas que declaram a existência do dever de pagar ou que validam os atos de exigência do crédito tributário respaldam a sua conversão em renda, sem ferir nem de longe a dogmática da tributação.*

Por fim, o depósito judicial constitui-se como a modalidade mais onerosa ao contribuinte, visto que este precisa desembolsar de uma vez o valor integral da dívida. Sendo assim, considerando a execução fiscal cuja Certidão de Dívida Ativa perfaz uma quantia exorbitante, o depósito do valor em juízo certamente impactará financeiramente o caixa da empresa ou as contas do indivíduo devedor.

---

<sup>10</sup> COELHO, Sacha Calmon Navarro. Curso de direito tributário brasileiro, 6ª ed, p. 683

### 1.3.2. Fiança Bancária

Conforme disposto no artigo 9º, §5º da LEF, a fiança bancária obedecerá às condições pré-estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional. Com essa finalidade, foi editada a Resolução nº 724/82, posteriormente alterada pela Resolução nº 2.325/96<sup>11</sup>, que consolidou as normas de prestação de garantias pelas instituições financeiras.

Mauro Luís Rocha Lopes<sup>12</sup> define Fiança Bancária, nas execuções fiscais, como “garantia do débito prestada por terceiro, no caso, um banco”. Sendo assim, o contribuinte convencionou com uma instituição financeira que esta se responsabilize por eventual pagamento do valor em discussão, ou parte dele<sup>13</sup>, e junta a Carta Fiança assinada pelo banco aos autos como garantia da execução.

Portanto, havendo decisão final favorável ao ente público, a instituição pode ser convocada para realizar o pagamento do débito, não podendo requerer benefício de ordem.

Para o devedor, a Carta Fiança costuma representar uma opção mais vantajosa do ponto de vista financeiro, uma vez que realizará o pagamento de determinada quantia à instituição financeira, conforme acordado entre as partes, e esta passará a se responsabilizar pelo montante em discussão e pela correção monetária.

No caso de Execuções Fiscais de valores exorbitantes, mostra-se muito interessante ao contribuinte poder garantir a execução e apresentar sua defesa sem precisar desembolsar de uma vez todo o valor constante na Certidão de Dívida Ativa.

---

<sup>11</sup> BRASIL, Resolução BACEN nº 2.325 de 30 de outubro de 1996 - Faculta a prestação de garantias por parte das Instituições Financeiras, dentre outras providências. 1996.

<sup>12</sup> LOPES, Mauro Luís Rocha. Processo Judicial Tributário. Impetus. Rio de Janeiro, 2019. p. 79

<sup>13</sup> Nada impede que a fiança seja parcial, devendo, nesse caso, o juízo providenciar que a parte descoberta do débito seja garantido por outro modo, como a penhora de bens. Nesse sentido, LOPES, Mauro Luís Rocha. Op cit. p. 79

Tendo em vista que a Fiança Bancária deve garantir o débito durante toda a duração do processo, é entendido pela doutrina e jurisprudência que as fianças devem ser realizadas por prazo indeterminado ou com validade até o encerramento da Execução Fiscal.

Sobre esse tema, vale observar a decisão do Ilustríssimo Ministro do Superior Tribunal de Justiça Cesar Asfor Rocha, quando do julgamento do Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1.216.345. Veja:

*AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. EMBARGOS À EXECUÇÃO. GARANTIA DO JUÍZO. FIANÇA BANCÁRIA COM PRAZO DETERMINADO. IMPRESTABILIDADE. - Esta Corte tem orientação no sentido de que a carta de fiança bancária com prazo de validade determinado não se presta à garantia da execução fiscal, pois existe o risco de inexistirem os efeitos práticos da penhora oferecida, considerando a notoriedade da afirmação de que os processos executivos fiscais têm longa duração. Agravo regimental improvido.*

*(STJ - AgRg no REsp: 1216345 SP 2010/0177092-8, Relator: Ministro CESAR ASFOR ROCHA, Data de Julgamento: 26/06/2012, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 07/08/2012)*

Por fim, nota-se que a Carta Fiança apresenta uma liquidez menor do que o depósito em dinheiro. Ora, no depósito, o valor do débito já se encontra depositado em juízo, aguardando para ser levantado pela parte vencedora da demanda, ao passo que, com a Fiança Bancária, deve-se aguardar a realização do pagamento, no caso dos embargos do devedor serem indeferidos.

### **1.3.3. Seguro Garantia**

Uma das modalidades que mais tem se destacado na atualidade é o Seguro Garantia. Sobre o assunto, Eduardo Sabbag<sup>14</sup> ensina que, até março de 2015, entendia-se que o seguro de garantia judicial não poderia ser utilizado nas ações de

---

<sup>14</sup> SABBAG, Eduardo. Op. Cit. 1.212

Embargos à Execução Fiscal, devido ao princípio da especialidade e do rol taxativo à época, do artigo 9º da Lei nº 6.830/80.

Entretanto, houve uma mudança de entendimento em razão do que se determinou na Lei nº 13.043/2014, oferecendo nova redação ao artigo 9º, II, da Lei de Execuções Fiscais. Dessa forma, foi acrescido ao executado a possibilidade de oferecer seguro garantia como garantia do processo. Sob essa ótica, temos a decisão de 17 de março de 2015, de relatoria do Ilustríssimo Ministro Herman Benjamin da 2ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, nos autos do Recurso Especial nº 1.508.171/SP, *in verbis*:

*PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. SEGURO-GARANTIA. PRINCÍPIO DA ESPECIALIDADE. LEI 13.043/2014. MODALIDADE EXPRESSAMENTE INSERIDA NA LEI DE EXECUÇÃO FISCAL. ART. 9º, II, DA LEF. NORMA PROCESSUAL. APLICABILIDADE IMEDIATA. CABIMENTO. 1. Cinge-se a controvérsia a definir se o seguro garantia judicial pode ser utilizado, em Execução Fiscal, como modalidade de garantia da dívida. 2. A jurisprudência do STJ, em atenção ao princípio da especialidade, era no sentido do não cabimento, uma vez que o art. 9º da LEF não contemplava o seguro-garantia como meio adequado a assegurar a Execução Fiscal. 3. Sucede que a Lei 13.043/2014 deu nova redação ao art. 9º, II, da LEF para facultar expressamente ao executado a possibilidade de "oferecer fiança bancária ou seguro garantia". A norma é de cunho processual, de modo que possui aplicabilidade imediata aos processos em curso. 4. Não merece acolhida, portanto, a pretensão da Fazenda Pública do Estado de São Paulo de impedir que a dívida seja garantida mediante oferecimento de seguro-garantia. 5. Recurso Especial não provido.*

*(STJ - REsp: 1508171 SP 2014/0340985-1, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 17/03/2015, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 06/04/2015)*

De acordo com o disposto no parágrafo único do artigo 848 do Código de Processo Civil, nas execuções em geral, a penhora poderia ser substituída por fiança bancária ou por seguro garantia judicial, desde que o valor não fosse inferior ao débito acrescido de 30%.

No entanto, o oferecimento e aceitação do Seguro Garantia nas Execuções Fiscais foram regulamentados posteriormente pela Procuradoria Geral da Fazenda

Nacional por meio da Portaria nº 164/2014<sup>15</sup>, em que não foi determinada a obrigação do adicional previsto no Código de Processo Civil.

O Seguro Garantia será apresentado ao juízo por meio da juntada da Apólice de Seguro Garantia no processo. Nesse sentido, a Circular SUSEP nº 232/2003 divulga as informações mínimas que deverão estar contidas na Apólice, nas condições gerais e nas condições particulares dos contratos de seguro garantia, conforme determinado em seu artigo 1º.

Em relação ao papel de garantidor do débito no processo de Execução Fiscal, são aplicadas às seguradoras as mesmas regras definidas à instituição bancária que apresenta Fiança Bancária, tratadas no tópico anterior.

#### **1.3.4. Bens nomeados à penhora**

A penhora é o ato de apreensão e depósito de bens para empregá-los, direta ou indiretamente, na satisfação do crédito executado. Nesse sentido, somente podem ser penhorados os bens que tenham expressão econômica e que não se enquadrem em qualquer das hipóteses de impenhorabilidade.

Em relação à Execução Fiscal, a Lei nº 6.830/1980 determina que a nomeação de bens à penhora deve obedecer à ordem prevista no art. 11, *in verbis*:

Art. 11 - A penhora ou arresto de bens obedecerá à seguinte ordem:

I - dinheiro;

II - título da dívida pública, bem como título de crédito, que tenham cotação em bolsa;

III - pedras e metais preciosos;

IV - imóveis;

---

<sup>15</sup> BRASIL, Portaria PGFN nº 164 de 27 de fevereiro de 2014 - Regulamenta o oferecimento e a aceitação do seguro garantia judicial para execução fiscal e seguro garantia parcelamento administrativo fiscal para débitos inscritos em dívida ativa da União (DAU) e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). 2014.

- V - navios e aeronaves;
- VI - veículos;
- VII - móveis ou semoventes; e
- VIII - direitos e ações.
- (...)

Mauro Luís Rocha Lopes<sup>16</sup> ensina que, caso o arresto não seja realizado com observância à ordem prevista na Lei de Execução Fiscal, o devedor, devidamente citado, poderá indicar outros bens à penhora, seguindo a ordem disposta no diploma legal. A avaliação a respeito dos bens penhorados pode ser feita pelo oficial de justiça, entretanto, se houver impugnação, faz-se necessária a nomeação de um avaliador, nos termos do artigo nº 13, § 1º da LEF.

É importante apontar que a ordem disposta no diploma legal pode, excepcionalmente, ser afastada, a considerar no caso concreto. Isso porque o objetivo de tal ordem é a satisfação rápida do débito objeto da execução, em observância à liquidez dos bens possíveis de penhora e o interesse do credor e do devedor.

Assim, se a peculiaridade do caso e o interesse das partes apontar para a indicação de um bem à penhora fora da ordem determinada, tal requerimento pode ser deferido pelo juiz, conforme se percebe:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. ARTIGO 11 DA LEF. ORDEM. NOMEAÇÃO DE BENS À PENHORA. DÚVIDA ACERCA DA EXISTÊNCIA DE BEM MÓVEL. REMOÇÃO E ALIENAÇÃO ANTECIPADAS. POSSIBILIDADE. LOCALIZAÇÃO DE BENS PENHORÁVEIS. QUEBRA DO SIGILO BANCÁRIO. MEDIDA EXCEPCIONAL. ART. 185-A DO CTN. 1 - A ordem do artigo 11 da LEF não é rigorosa, dependendo do caso concreto, a ser considerado pelo juiz, em face do crédito da Fazenda e da situação dos bens do devedor, mormente porque, apesar do art. 620 do CPC dispor que a execução deve se dar do modo menos gravoso ao devedor, também é certo que ela deve ser efetuada no interesse do credor. 2 - (...) .6 - Agravo de instrumento improvido.

---

<sup>16</sup> LOPES, Mauro Luís Rocha. Op. cit. p. 94

Caso não haja pagamento do débito ou não tenha sido apresentada garantia, a penhora poderá recair em qualquer bem do executado, exceto os que a lei declare absolutamente impenhorável, conforme disposto no artigo 10 da LEF. Nesse sentido, o artigo 833 do Código de Processo Civil indica o rol dos bens impenhoráveis, a seguir copiados:

Art. 833. São impenhoráveis:

I - os bens inalienáveis e os declarados, por ato voluntário, não sujeitos à execução;

II - os móveis, os pertences e as utilidades domésticas que guarnecem a residência do executado, salvo os de elevado valor ou os que ultrapassem as necessidades comuns correspondentes a um médio padrão de vida;

III - os vestuários, bem como os pertences de uso pessoal do executado, salvo se de elevado valor;

IV - os vencimentos, os subsídios, os soldos, os salários, as remunerações, os proventos de aposentadoria, as pensões, os pecúlios e os montepios, bem como as quantias recebidas por liberalidade de terceiro e destinadas ao sustento do devedor e de sua família, os ganhos de trabalhador autônomo e os honorários de profissional liberal, ressalvado o § 2º ;

V - os livros, as máquinas, as ferramentas, os utensílios, os instrumentos ou outros bens móveis necessários ou úteis ao exercício da profissão do executado;

VI - o seguro de vida;

VII - os materiais necessários para obras em andamento, salvo se essas forem penhoradas;

VIII - a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família;

IX - os recursos públicos recebidos por instituições privadas para aplicação compulsória em educação, saúde ou assistência social;

X - a quantia depositada em caderneta de poupança, até o limite de 40 (quarenta) salários-mínimos;

XI - os recursos públicos do fundo partidário recebidos por partido político, nos termos da lei;



XII - os créditos oriundos de alienação de unidades imobiliárias, sob regime de incorporação imobiliária, vinculados à execução da obra.

No mesmo sentido, o artigo 30 da Lei de Execução Fiscal dispõe que respondem pelo pagamento da dívida ativa todos os bens e rendas do devedor, inclusive os gravados por ônus real ou clausulados, à exceção daqueles declarados em sede legal como absolutamente impenhoráveis. Tal determinação, inclusive, está de acordo com a disposição quase idêntica sobre o assunto no caput do artigo 184 do Código Tributário Nacional (CTN)<sup>17</sup>.

#### **1.3.5. Indicação à penhora de bens oferecidos por terceiros**

Por fim, a última possibilidade de garantia que pode ser apresentada pelo executado é a indicação à penhora de bens oferecidos por terceiros. Nesse sentido, é importante recordar que a efetivação da penhora depende da concordância expressa da Fazenda Pública. Caso o exequente não se manifeste previamente sobre a indicação do executado, deverá ser chamado pelo juízo para informar se concorda com a penhora do bem oferecido.

Vale apontar que o terceiro que forneceu o bem em garantia do débito não se torna responsável solidário pelo débito da execução fiscal, de modo que quem responde pela dívida é o bem penhorado. Nesse sentido, caso a discussão da execução seja desfavorável ao executado, o terceiro deverá remir o bem no prazo de 15 dias, depois de intimado, conforme se depreende pelo artigo 19 da referida lei:

Art. 19 - Não sendo embargada a execução ou sendo rejeitados os embargos, no caso de garantia prestada por terceiro, será este intimado, sob pena de contra ele prosseguir a execução nos próprios autos, para, no prazo de 15 (quinze) dias:

---

<sup>17</sup> Artigo 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.

I - remir o bem, se a garantia for real; ou

II - pagar o valor da dívida, juros e multa de mora e demais encargos, indicados na Certidão de Dívida Ativa pelos quais se obrigou se a garantia for fidejussória.

Sobre esse assunto, Mauro Luís Rocha Lopes<sup>18</sup> explica que, como a Lei de Execuções Fiscais não regulou a forma como será realizada a intimação do terceiro garantidor para a remição do bem penhorado, sugere-se a observância das modalidades citatórias previstas no artigo 8º da lei, referente à intimação do executado.

---

<sup>18</sup> LOPES, Mauro Luís Rocha. ob. cit p. 171

## 2. DO CONTEXTO DE CRISE

### 2.1. Medidas de enfrentamento de crise

Tendo em vista o advento da pandemia de Covid-19, o Brasil enfrentou um período de retração econômica, o que impactou diretamente na preservação das atividades das empresas. Nesse sentido, diversas medidas visando a manutenção do ciclo econômico-social em funcionamento foram adotadas com o objetivo de atenuar os efeitos da crise.

Sobre o assunto, vale analisar os aspectos trazidos pelo advogado Paulo Nelson Lemos Basto Nascimento<sup>19</sup> sobre os efeitos deste período na área tributária e a necessidade de atuação dos entes para resolução dessa problemática:

A pandemia de Covid-19 está atingindo em cheio a área tributária, reduzindo a capacidade contributiva dos sujeitos passivos e a arrecadação tributária, como decorrência direta de uma crescente e generalizada vulnerabilidade socioeconômica, situação essa que só pode ser gradativamente resolvida com medidas hábeis à manutenção da iniciativa privada, porquanto não se pode razoavelmente conceber-se o regular pagamento de tributos sem os recursos necessários para tanto e sem o trabalho que propicie tais recursos, assim como não é coerente pressupor-se a existência de riqueza tributável à falta de mínimas condições de sobrevivência das empresas, bem como dos seus empregados e respectivos familiares.

Nesse sentido, podemos associar as necessidades de auxílio tributário dos entes aos contribuintes para manutenção com as operações das empresas com a teoria da reintegração capital-homem, de Emilio Giardina<sup>20</sup>.

Isso pois tal teoria considera tributável apenas a renda líquida, deduzidos todos os gastos realizados pela fonte produtiva. Sob esse prisma, entende-se que a

---

<sup>19</sup> NASCIMENTO, Paulo Nelson Lemos Basto. Efeitos da pandemia da COVID-19 na área tributária. Intributabilidade do mínimo existencial x jurisprudência e legislação arrecadatória. Revista de Direito Tributário Contemporâneo | vol. 27/2020 | p. 215 - 216 | Nov - Dez / 2020

<sup>20</sup> GIARDINA, Emilio. Le basi teoriche del principio della capacità contributiva. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1961. p. 213-217.

tributação não deve comprometer os futuros ciclos de produção e tampouco a própria atividade econômica exercida pelos contribuintes.

Ademais, podemos relacionar com o pressuposto do mínimo existencial, a partir do qual se entende que o Estado possui o dever de garantir o mínimo necessário à vida digna de sua população.

Conforme ensinamentos do ilustríssimo Ricardo Lobo Torres<sup>21</sup> a respeito desse assunto, o mínimo existencial é direito subjetivo protegido negativamente contra a intervenção do Estado e, ao mesmo tempo, garantido positivamente pelas prestações estatais. Assim, é papel dos governantes proporcionar, por meio do poder público, amparo à população durante um período que estejam enfrentando impactos financeiros.

Com o início das dificuldades geradas pela pandemia, houve a crescente e legítima expectativa e cobrança para que os Poderes da estrutura administrativa-política do Brasil se sensibilizassem à nova realidade decorrente do Covid-19.

Conforme apontado por Paulo Nelson Lemos Basto Nascimento<sup>22</sup>, a pandemia não pode e não deve ser custeada, apenas e tão somente, pela parte economicamente mais fraca (os contribuintes), mas, sim, mediante a otimização de recursos públicos.

Portanto, determinações tais quais a redução de taxa de juros e prorrogação de vencimentos de tributos se mostraram como essenciais, tanto no Brasil quanto em inúmeros países, para manter o regular funcionamento das atividades empresariais, dos empregos e do consumo.

Entre as medidas do governo federal temos, o diferimento<sup>23</sup> do pagamento do IRPJ (Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas), IPI (Imposto sobre Produtos

---

<sup>21</sup> TORRES, Ricardo Lobo. O direito ao mínimo existencial. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p. 184

<sup>22</sup> NASCIMENTO, Paulo Nelson Lemos Bastos op. cit p.218

<sup>23</sup> BRASIL, Resolução Comitê Gestor do Simples Nacional nº 154, de 03 de abril de 2020. Dispõe sobre a prorrogação de prazos de pagamento de tributos no âmbito do Simples Nacional, em razão da pandemia da Covid-19.2020.

Industrializados), CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido), Cofins, Contribuição para o PIS/Pasep e a Contribuição Patronal Previdenciária para a Seguridade Social para os contribuintes optantes pelo Simples Nacional, inclusive o Microempreendedor Individual, com a postergação do vencimento dos tributos relativos ao mês de março, abril e maio para os meses de outubro, novembro e dezembro, respectivamente.

Ademais, foi determinada a redução<sup>24</sup> das alíquotas do IOF (Imposto sobre Operações Financeiras) sobre as operações de crédito a zero, desde que contratadas no período de 03/04/2020 a 03/07/2020, bem como a redução<sup>25</sup> das alíquotas de IPI sobre produtos específicos para o enfrentamento do COVID-19 a zero, visando subsidiar a implantação de medidas sanitárias de contenção da disseminação do vírus Covid-19.

Por fim, houve a prorrogação<sup>26</sup> do prazo de recolhimento de Contribuições previdenciárias patronais devidas pelas empresas, inclusive aquelas substitutivas da folha de pagamento, e pelo empregador doméstico.

No âmbito do Direito do Trabalho, o governo federal editou a Medida Provisória 936/2020<sup>27</sup>, a qual dispõe sobre medidas trabalhistas para o enfrentamento do estado de calamidade pública decorrente do Coronavírus, tal qual

---

<sup>24</sup> BRASIL, Decreto nº 10.305, de 1º de abril de 2020. Altera o Decreto nº 6.306, de 14 de dezembro de 2007, que regulamenta o Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários. 2020.

<sup>25</sup> BRASIL, Decretos 10.285, de 20 de março de 2020 e 10.302, de 1º de abril de 2020. Reduz temporariamente as alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI incidentes sobre os produtos que menciona. 2020.

<sup>26</sup> BRASIL, Portaria ME nº 139 de 03 de abril de 2020, alterada pela Portaria ME nº 150 de 07 de abril de 2020. Prorroga o prazo para o recolhimento de tributos federais, na situação que especifica em decorrência da pandemia relacionada ao Coronavírus. 2020

<sup>27</sup> BRASIL, Medida Provisória nº 936, de 01/04/2020 - Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas trabalhistas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dá outras providências.2020.

a instituição do Benefício Emergencial<sup>28</sup> visando a manutenção do emprego e continuidade das atividades laborais empresariais.

Ademais, as medidas para proporcionar fôlego aos contribuintes não se limitaram à esfera Federal, vez que partiram de todos os entes federativos. No município do Rio de Janeiro, por exemplo, o então prefeito Marcelo Crivella anunciou<sup>29</sup>, em abril de 2020, medidas tributárias para enfrentamento da crise.

Entre elas, destacaram-se a redução de 20% no Imposto Sobre Serviços de abril a junho de 2020, desde que pagos a vista pelo contribuinte, a reedição do Concilia Rio<sup>30</sup> e o perdão de multa moratória para pagamento do ISS das competências de abril a junho de 2020 até 31/12/2020.

Contudo, além das medidas realizadas pelos Entes Federativos para dar fôlego ao caixa dos contribuintes, estes buscaram, também, auxílio no poder judiciário. Assim, o levantamento de quantias exorbitantes depositadas em processos judiciais chamou a atenção das empresas como uma possibilidade para resguardar suas economias diante das dificuldades da pandemia.

## **2.2. Onerosidade da manutenção de depósitos judiciais**

Entre as distintas maneiras de permitir às empresas o acesso a capital adicional como recurso para manter suas atividades em funcionamento, a substituição de garantias judiciais emergiu como uma solução fundamental. Isso porque a manutenção de depósitos judiciais representa um meio de garantia

---

<sup>28</sup> O Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e Renda (BEPER) foi criado para ser pago em duas hipóteses, quais sejam, a redução proporcional da jornada de trabalho e salário e suspensão do contrato de trabalho.

<sup>29</sup> JORNAL O GLOBO. Pacote tributário de Crivella promete dar fôlego aos contribuintes durante pandemia– Rio de Janeiro, 04 de abril de 2020 – Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/pacote-tributario-de-crivella-promete-dar-folego-aos-contribuintes-durante-pandemia-24351793>. Acesso em 15 de setembro de 2021.

<sup>30</sup> Programa da Prefeitura do Rio de Janeiro que permite descontos para contribuintes com débitos de IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano), ISS (Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza), ITBI (Imposto de Transmissão de Bens Imóveis) e TCL (Taxa de Coleta Domiciliar de Lixo) inscritos em dívida ativa com fato gerador ocorrido até 31 de dezembro de 2019.

extremamente gravoso, na medida em que impacta largamente o fluxo de caixa das empresas.

Portanto, tornou-se latente a necessidade imediata das empresas de levantarem valores elevados já depositados como uma forma de recursos para enfrentamento da situação excepcional causada pela pandemia.

Nesse contexto, o seguro garantia judicial se apresenta na contramão à onerosidade dos depósitos, uma vez que representa uma modalidade de caução que assegura as obrigações de pagamento do executado ao passo que permite a preservação do fluxo de caixa, refletindo, dessa forma, uma opção mais vantajosa às empresas.

No seguro-garantia, como já visto, há um contrato pelo qual uma seguradora presta garantia de proteção aos interesses do credor relativos ao cumprimento de uma obrigação, nos limites da apólice. Assim, caso o inadimplemento - referido como sinistro - se concretize, a seguradora se responsabiliza pelo pagamento do débito do segurado.

Com a contratação deste seguro, as empresas conseguem manter a estabilidade financeira, uma vez que não há a necessidade de desembolso de caixa do valor total do débito em discussão, como ocorre quando a modalidade de caução utilizada é o depósito judicial.

De acordo com a Revista Apólice<sup>31</sup>, o mercado de seguro garantia judicial no Brasil cresceu 46,67% e movimentou R\$ 2,2 bilhões em 2017, resultado superior a R\$ 1,5 bilhão registrado em 2016, segundo levantamento da consultoria de risco e corretora Marsh que analisou dados das seguradoras reportados para a Susep nos dois períodos. Em 2017, a modalidade judicial representou cerca de 85% do total do mercado de Seguro Garantia.

---

<sup>31</sup> REVISTA APÓLICE. Crescente risco judicial eleva contratação de seguro garantia. 18 de julho de 2018. Disponível em: <https://www.revistaapolice.com.br/2018/07/crescente-risco-judicial-contratacao-seguro-garantia/>. Acesso em: 15 de setembro de 2021.

Do ponto de vista do credor, a garantia judicial em tela garante o recebimento dos valores devidos, uma vez que a apólice de seguro garantia vincula a seguradora ao pagamento da quantia, no caso de uma decisão favorável ao exequente. Assim, a quitação do débito deixa de ser responsabilidade exclusiva do contribuinte, passando a ser compromisso, também, de uma instituição com solvência maior do que o executado.

Além disso, no Seguro Garantia Judicial, não há vinculação com as linhas de crédito bancário do contratante. Assim, estas ficam liberadas para que o devedor realize outras operações financeiras de interesse da empresa, tais quais acessos a financiamentos para a execução de contratos e projetos. No caso das fianças bancárias, estes impedimentos de acesso podem ocorrer, uma vez que o crédito pode ficar limitado junto ao banco.

Nesse sentido, Gustavo de Medeiros Melo<sup>32</sup> explica que, cada vez mais, o seguro garantia vem sendo procurado pelas empresas, visando prevenção e conforto, conforme trecho abaixo:

É nesse cenário que o seguro garantia judicial vem sendo procurado pelas empresas que querem se prevenir contra as medidas constritivas que serão disparadas contra si para liquidação de débitos expressivos em juízo. Num segundo plano, esse seguro lhes trará também o conforto de ver encerrado o litígio pelo cumprimento da obrigação por parte da seguradora.

Por fim, o seguro garantia possibilita o processo de execução de forma menos gravosa, em consonância com o princípio da menor onerosidade ao executado<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> MELO, Gustavo de Medeiros. Seguro garantia judicial Aspectos processuais e materiais de uma figura ainda desconhecida. Revista Jurídica da Seção Judiciária de Pernambuco. Revista nº 5.07/11/2012. p.83

<sup>33</sup> 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. Parágrafo único. Ao executado que alegar ser a medida executiva mais gravosa incumbe indicar outros meios mais eficazes e menos onerosos, sob pena de manutenção dos atos executivos já determinados.



Essa modalidade possui a vantagem de não impactar o passivo da empresa, permitindo que o valor seja utilizado para outras finalidades.

Conseqüentemente, a vantagem oferecida pela substituição dos depósitos pelo seguro garantia no contexto de crise é imensurável. O levantamento dos valores já depositados às empresas, principalmente em montantes elevados, movimenta a economia como um todo, já que possibilita a injeção de milhões no ciclo econômico e serve para gerar novos empregos e investimentos, além de manter operações de muitas empresas que estão sendo afetadas pelos efeitos da pandemia de Covid-19.

Da mesma forma, enquanto os devedores se utilizam dos recursos depositados para alavancar suas atividades, o credor não sofre qualquer prejuízo, vez que permanece com a garantia líquida e executável mediante simples determinação judicial.

No entanto, a possibilidade de substituição de depósitos por apólices ainda não é tema pacificado no âmbito do Poder Judiciário, já que a Fazenda Pública continua resistindo à sua aceitação, de modo que, muitas vezes, se opõe aos pedidos de substituição protocolados pelos contribuintes.

## **2.3. Possibilidade de substituição de garantias**

### **2.3.1. Legislação**

No que tange à Lei de Execuções fiscais, o artigo 15, inciso I, da Lei de Execuções Fiscais, estabelece que o deferimento da substituição da garantia por depósito, fiança bancária ou apólice de seguro poderá ocorrer a qualquer momento, conforme se nota:

Art. 15 - Em qualquer fase do processo, será deferida pelo Juiz:  
I - ao executado, a substituição da penhora por depósito em dinheiro, fiança bancária ou seguro garantia; e

II - à Fazenda Pública, a substituição dos bens penhorados por outros, independentemente da ordem enumerada no artigo 11, bem como o reforço da penhora insuficiente.

Tal disposição se encontra em linha com o previsto no artigo 9º, parágrafo 3º<sup>34</sup>, do mesmo diploma legal, que equipara as três modalidades de garantia.

Assim, levando em consideração tais artigos, resta clara a intenção do legislador de que não há diferenciação entre a apólice de seguro garantia e o depósito judicial.

Corroborando com este entendimento, o Código de Processo Civil, em seu artigo 835, parágrafo 2º, determinou a ordem de penhora, autorizando a substituição da quantia penhorada na execução por outras garantias e equiparando o seguro garantia a dinheiro, como se nota:

Art. 835. A penhora observará, preferencialmente, a seguinte ordem:

- I - dinheiro, em espécie ou em depósito ou aplicação em instituição financeira;
- II - títulos da dívida pública da União, dos Estados e do Distrito Federal com cotação em mercado;
- III - títulos e valores mobiliários com cotação em mercado;
- IV - veículos de via terrestre;
- V - bens imóveis;
- VI - bens móveis em geral;
- VII - semoventes;
- VIII - navios e aeronaves;
- IX - ações e quotas de sociedades simples e empresárias;
- X - percentual do faturamento de empresa devedora;
- XI - pedras e metais preciosos;
- XII - direitos aquisitivos derivados de promessa de compra e venda e de alienação fiduciária em garantia;
- XIII - outros direitos.

§ 1º É prioritária a penhora em dinheiro, podendo o juiz, nas demais hipóteses, alterar a ordem prevista no caput de acordo com as circunstâncias do caso concreto.

---

<sup>34</sup>Art. 9º - Em garantia da execução, pelo valor da dívida, juros e multa de mora e encargos indicados na Certidão de Dívida Ativa, o executado poderá:

(...)

§ 3º A garantia da execução, por meio de depósito em dinheiro, fiança bancária ou seguro garantia, produz os mesmos efeitos da penhora.

§ 2º Para fins de substituição da penhora, equiparam-se a dinheiro a fiança bancária e o seguro garantia judicial, desde que em valor não inferior ao do débito constante da inicial, acrescido de trinta por cento.

§ 3º Na execução de crédito com garantia real, a penhora recairá sobre a coisa dada em garantia, e, se a coisa pertencer a terceiro garantidor, este também será intimado da penhora.

James Marins<sup>35</sup>, ao ensinar sobre o artigo 835, §2º do Código de Processo Civil, aponta que o dispositivo pode, perfeitamente, ser aplicado às execuções fiscais. No mesmo sentido, entende que, se o dispositivo for analisado de maneira conjunta com o artigo 15, inciso I da LEF, levará à clara possibilidade de substituição da garantia nos moldes apontados.

Ao tratar sobre esse mesmo dispositivo, Teresa Arruda Alvim<sup>36</sup> destaca que o Código de Processo civil permite a substituição das garantias, tendo em vista a equiparação do dinheiro à fiança bancária e seguro garantia judicial. Veja:

Reside nesse parágrafo segundo do art. 835 mais uma prova de que a preferência pela penhora em dinheiro não tem caráter absoluto, como dissemos ao comentarmos, em conjunto, o inciso I e o parágrafo primeiro. Com efeito, ao equiparar a dinheiro a fiança bancária e o seguro garantia judicial, para fins de substituição da penhora, o que o novo código de processo civil visou foi assegurar ao executado o direito de substituir qualquer penhora por fiança bancária ou seguro garantia judicial, desde que em valor igual ou superior ao débito constante da inicial, mais 30% (trinta por cento). O CPC/73 tem regra similar e a jurisprudência do STJ tem reconhecido esta possibilidade, a qual está mais afinada com a busca de uma execução proporcional e equilibrada, como defendemos ao longo de nossos comentários a diversos dispositivos atinentes à execução.

Igualmente, a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional admite o oferecimento do seguro como forma de garantia do crédito tributário, como se observa do artigo 1º da Portaria PGFN nº 164 de 27/02/2014:

---

<sup>35</sup> MARINS, James. *Direito Processual Tributário Brasileiro*. Editora Revista dos Tribunais. 11ª edição. 2018. P. 798.

<sup>36</sup> WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. CONCEIÇÃO, Maria Lúcia Lins. RIBEIRO, Leonardo Ferres da Silva. TORRES de MELLO, Rogério Licastro. *Primeiros Comentários ao Novo Código de Processo Civil*. 2ª. Edição. São Paulo: RT, 2016. p. 1320.

Art. 1º O seguro garantia para execução fiscal e o seguro garantia parcelamento administrativo fiscal, no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), visam garantir o pagamento de débitos inscritos em dívida ativa, respectivamente, em execução fiscal ou em parcelamento administrativo, na forma e condições descritas nesta Portaria.

Ademais, como já mencionado, o pedido de substituição de depósito por apólice de seguro garantia encontra amparo no art. 805 do CPC, que afirma o princípio da menor onerosidade, segundo o qual o processo deve sempre correr pelo meio menos danoso à parte executada.

Em relação à substituição de garantia em execução fiscal e à ordem estabelecida no art. 11 da Lei de Execução Fiscal, James Marins<sup>37</sup> aponta que a ordem preferencial da LEF pode ser flexibilizada no caso a caso, conforme entendimento do STJ.

Veja:

Em que pese a LEF estabelecer a observância obrigatória da ordem preferencial, a jurisprudência do STJ vem reconhecendo que a ordem de nomeação por ser relativizada no caso concreto (AgRg no Ag 1.074.820/RJ, Rel. Min. Eliana Calmon, j. 23.04.2009, DJe 13.05.2009)

Por fim, torna-se necessário analisar rapidamente a utilização da modalidade do seguro garantia judicial como forma de garantia no âmbito da Justiça do Trabalho.

Nesse contexto, a Reforma Trabalhista de 2017 regulamentou o uso do instituto em tela tanto para os novos depósitos como, também, para os processos já em andamento, em consonância com os artigos 882 e 899, §11º da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), *in verbis*:

Art. 882. O executado que não pagar a importância reclamada poderá garantir a execução mediante depósito da quantia correspondente, atualizada e acrescida das despesas processuais, apresentação de seguro-garantia judicial ou nomeação de bens à penhora, observada a ordem preferencial estabelecida no art. 835 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 - Código de Processo Civil.

---

<sup>37</sup> MARINS, James. *Direito Processual Tributário Brasileiro*. Editora Revista dos Tribunais. 11ª edição. 2018. P. 796.

Art. 899 - Os recursos serão interpostos por simples petição e terão efeito meramente devolutivo, salvo as exceções previstas neste Título, permitida a execução provisória até a penhora.

(...)

§ 11. O depósito recursal poderá ser substituído por fiança bancária ou seguro garantia judicial.

### **2.3.2. Autorização do Conselho Nacional de Justiça**

Desde a entrada em vigor do Código de Processo Civil de 2015, o artigo 835, §2º, previa a equiparação da fiança bancária e o seguro garantia judicial ao dinheiro com a finalidade de substituição da penhora. Com a Reforma Trabalhista de 2017, a CLT também passou a estender a possibilidade de seguro garantia judicial para substituição do depósito recursal.

Nesse sentido, levando em consideração a necessidade de padronização dos procedimentos de recepção de apólices de seguro garantia judicial para substituição a depósitos recursais e para garantia da execução trabalhista, o Tribunal Superior do Trabalho (TST) optou por regulamentar a utilização destas modalidades no âmbito da Justiça do Trabalho.

Assim, o Presidente do Tribunal Superior do Trabalho e do Conselho Superior da Justiça do Trabalho e o Corregedor Geral da Justiça do trabalho editaram, em 16 de outubro de 2019, o Ato Conjunto TST/CSJT/CGJT 1/2019, com a finalidade de regulamentar tais institutos e possibilitar maior efetividade às decisões judiciais e às execuções dessas decisões.

No entanto, entre as disposições do ato, foi determinado que o seguro garantia judicial não poderia ser utilizado para substituir depósitos feitos em dinheiro, em oposição ao que seria esperado.

Nesse sentido, o artigo 7º do ato dispôs que, para fins de garantia da execução, o seguro garantia judicial somente seria aceito caso sua apresentação ocorresse antes do depósito, conforme se nota:

Art. 7º O seguro garantia judicial para execução trabalhista somente será aceito se sua apresentação ocorrer antes do depósito ou da efetivação da constrição em dinheiro, decorrente de penhora, arresto ou outra medida judicial.

Parágrafo único. Excetuando-se o depósito e a efetivação da constrição em dinheiro decorrente de penhora, arresto ou outra medida judicial, será permitida a substituição, por seguro garantia judicial, de bem penhorado até sua expropriação, desde que atendidos os requisitos deste Ato Conjunto e haja anuência do credor (§ 2º do art. 835 do CPC)

Da mesma forma, em seu artigo 8º<sup>38</sup>, também foi previsto expressamente que a utilização do seguro garantia judicial somente poderia ser aceita se apresentado antes de realização do depósito em espécie.

Nesse sentido, a vedação do ato à substituição dos depósitos já existentes ensejou a propositura do Procedimento de Controle Administrativo (PCA) nº 0009820-09.2019.2.00.0000, pelo Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel Celular – SINDITELEBRASIL, perante o Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

No Procedimento de Controle Administrativo, além de apontar a necessidade da substituição de garantias fundamentada no aumento da demanda por liquidez em razão da atual situação econômica, o sindicato argumentou, também, pela invalidez do ato impugnado.

Sobre esse tema, o Sindicato alegou que o ato em questão usurpava a competência privativa da União para legislar em matéria processual, prevista no Inciso I do Artigo 22 da Constituição Federal de 1988<sup>39</sup>, bem como violava a garantia da independência funcional do magistrado, ao interferir diretamente na sua atuação jurisdicional, no que concerne aos artigos 40<sup>40</sup> e 41<sup>41</sup> da Lei Orgânica da Magistratura Nacional - LOMAN.

---

<sup>38</sup> Art. 8º Após realizado o depósito recursal, não será admitido o uso de seguro garantia para sua substituição

<sup>39</sup> Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I—direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

<sup>40</sup> Art. 40. A atividade censória de Tribunais e Conselhos é exercida com o resguardo devido à dignidade e à independência do magistrado.

Por conseguinte, em sessão extraordinária realizada em 27/03/2020, o Conselho Nacional de Justiça declarou a nulidade de tais dispositivos (art. 7º e 8º do Ato Conjunto TST/CSJT/CGJT 1/2019), de modo a se permitir que o seguro garantia judicial possa ser utilizado para substituição de depósitos em espécie feitos nas ações trabalhistas, conforme decisão abaixo:

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. ATO CONJUNTO TST/CSJT/CGJT 1/2019. SEGURO GARANTIA JUDICIAL E FIANÇA BANCÁRIA. SUBSTITUIÇÃO DA PENHORA OU DEPÓSITO RECURSAL EM DINHEIRO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E À INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL DA MAGISTRATURA. RETENÇÃO DA DISPONIBILIDADE FINANCEIRA DE SOCIEDADES EMPRESÁRIAS COM CONSEQUÊNCIAS ECONÔMICAS NEGATIVAS DE GRANDE REPERCUSSÃO. ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. Trata-se de procedimento de controle administrativo, com pedido liminar, proposto pelo Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel Celular e Pessoal (Sinditelebrasil), por meio do qual requer a anulação dos artigos 7º e 8º do Ato Conjunto TST/CSJT/CGJT 1/2019, que dispõe sobre o uso do seguro garantia judicial e da fiança bancária em substituição ao depósito recursal e para a garantia da execução trabalhista. A Conselheira relatora vota pela revogação da liminar que deferiu, na condição de substituto regimental daquela cadeira (art. 24, I, do Regimento Interno do CNJ), para suspender a eficácia dos dispositivos impugnados, e pela improcedência do pedido.(CNJ - PCA: 00098200920192000000, Relator: TANIA REGINA SILVA RECKZIEGEL, Data de Julgamento: 27/03/2020)

Nesse sentido, o voto condutor da decisão do Conselho Nacional de Justiça foi pautado no atual contexto econômico de crise e nos possíveis benefícios do efeito de caixa imediato proporcionado pelo levantamento dos depósitos, tais quais, a manutenção de contratos de trabalho e o regular cumprimento de contratos firmados junto a fornecedores, por exemplo.

---

<sup>41</sup> Art. 41. Salvo os casos de impropriedade ou excesso de linguagem o magistrado não pode ser punido ou prejudicado pelas opiniões que manifestar ou pelo teor das decisões que proferir.

Por conseguinte, em 29 de maio de 2020 houve a alteração dos artigos 7º e 8º do Ato Conjunto nº 1/2019 do TST, com a publicação do Novo Ato Conjunto do TST.CSJT.CGJT nº 1, que passou a aceitar as substituições dos depósitos recursais existentes, em consonância com a lei.

Assim, com a publicação do novo ato, os artigos 7º, 8º e 12 do Ato Conjunto TST.CSJT.CGJT nº 1, de 16 de outubro de 2019, passaram a vigorar com a seguinte redação:

Art. 7º O executado que não pagar a importância reclamada poderá garantir a execução trabalhista mediante apresentação de seguro garantia judicial (art. 882 da CLT, com redação dada pela Lei nº 13.467/2017). Parágrafo único. Para fins de substituição da penhora, equiparam-se a dinheiro a fiança bancária e o seguro garantia judicial, desde que atendidos os requisitos deste Ato Conjunto (art. 835, § 2º, do CPC).

Art. 8º O depósito recursal poderá ser substituído por fiança bancária ou seguro garantia judicial (art. 899, § 11, da CLT, incluído pela Lei nº 13.467/2017), observados os requisitos deste Ato Conjunto Parágrafo único. O requerimento de substituição do depósito recursal por seguro garantia judicial será dirigido ao Juiz ou Relator, competente para decidir o pedido na fase em que se encontrar o processo, na origem ou em instância recursal.

(...)

Art. 12 Ao entrar em vigor este Ato, suas disposições serão aplicadas aos seguros garantias judiciais e às cartas de fiança bancária apresentados após a vigência da Lei 13.467/2017, devendo o magistrado deferir prazo razoável para a devida adequação.

Portanto, a medida permitiu o levantamento de valores em espécie depositados nos autos, mediante sua substituição pela modalidade do seguro garantia judicial.

Sobre esse assunto, veja decisão recente sobre a possibilidade de substituição de garantia por seguro fiança, nos autos do processo de número 00784009520055020026, no Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região:

A nova redação do art. 882 da CLT permite a garantia da execução trabalhista por meio de seguro judicial. Ademais, o Ato Conjunto TST/CSJT/CGJT 01/2019 prevê a possibilidade de substituição da garantia por seguro fiança. No caso sob análise, tendo em vista que a apólice acostada enquadra-se nestes requisitos, não há nenhum impedimento ao deferimento de substituição. Cabe frisar que houve inclusive o acréscimo de



30%, este como uma garantia suplementar à execução. Agravo de petição desprovido.  
(TRT-2 00784009520055020026 SP, Relator: LIANE MARTINS CASARIN, 3ª Turma - Cadeira 5, Data de Publicação: 24/03/2021).

Apesar da pacificação do tema ter ocorrido quanto às discussões de natureza trabalhista, tal episódio abriu portas para os contribuintes se utilizarem do precedente do Conselho Nacional de Justiça, também, nos processos da esfera tributária, no que se refere à substituição dos depósitos pela apólice de seguro garantia judicial.

Para as discussões de natureza tributária, inclusive, deve se considerar que os valores envolvidos são, via de regra, quantias mais significativas e, portanto, o levantamento de tais depósitos certamente serão ainda mais vitais para as empresas.

Além dos fundamentos adotados no acórdão do Conselho Nacional de Justiça serem plenamente aplicáveis aos processos de natureza fiscal, certo é que as normas tributárias vigentes também estão em consonância com esse posicionamento, de modo que podem facilmente ser empregadas nos procedimentos de execução fiscal.

### 3. DO ESTUDO DAS DECISÕES

#### 3.1. Contexto anterior ao estado de calamidade

Anteriormente à declaração do estado de calamidade em razão da pandemia de COVID-19, já podiam ser encontrados diversos pleitos de substituição de garantia nas execuções por apólices de garantias judiciais no ordenamento jurídico vigente.

Nesses casos, o argumento principal era de que não haveria prejuízo ao exequente com a substituição, uma vez que as garantias seriam equivalentes, contanto que observassem os requisitos estabelecidos em lei.

Sobre esse assunto, a decisão do Relator Desembargador Oscild de Lima Júnior, da 11ª Câmara do Tribunal de Justiça de São Paulo, nos autos do Agravo de Instrumento nº 2270939-26.2019.8.26.0000<sup>42</sup>, em 27 de fevereiro de 2020, mostra-se de relevante importância.

No julgamento, o ilustríssimo relator do Agravo de Instrumento optou por reformar a decisão de 1ª instância, para admitir expressamente o oferecimento de seguro garantia para substituir a garantia da execução fiscal, sob o argumento de que tal modalidade possui o mesmo status do depósito em dinheiro, em consonância com o artigo 9, inciso II e artigo 15, inciso I, da Lei de Execução Fiscal.

Veja:

AGRAVO DE INSTRUMENTO – Execução fiscal – Inconformismo diante de decisão que indeferiu pedido de substituição de penhora por apólice de seguro garantia - **O art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.830/80 admite expressamente o oferecimento de seguro garantia para assegurar a execução - Art. 15, inciso I, da Lei nº 6.830/80 que confere a tal documento o mesmo status do depósito em dinheiro** – Substituição da

---

<sup>42</sup> Trata-se de recurso de agravo de instrumento interposto contra decisão proferida nos autos de execução fiscal, que indeferiu pedido de substituição da penhora on line por apólice de seguro garantia, por entender inexistir situação que demonstre a necessidade de tal medida, uma vez que os valores estão bloqueados desde 2014 e supostamente não impediram o desenvolvimento das atividades da executada

garantia que se afigura de rigor, desde que atendidos os requisitos legais (valor do débito constante na inicial, acrescido de 30%) – Precedentes deste Egrégio Tribunal - Decisão reformada. Recurso provido.(TJ-SP-AI: 22709392620198260000 SP 2270939-26.2019.8.26.0000, Relator: Oscild de Lima Júnior, Data de Julgamento: 18/02/2020, 11ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 27/02/2020) (**grifos nossos**)

No entanto, da mesma forma, existiam decisões que indeferiram os pedidos, por entenderem que o depósito judicial não poderia ser substituído por outras modalidades de garantias, conforme se percebe:

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO NO PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA. SUBSTITUIÇÃO DE DEPÓSITO JUDICIAL EFETUADO PARA SUSPENDER EXIGIBILIDADE DE CRÉDITO TRIBUTÁRIO POR SEGURO GARANTIA. DESCABIMENTO. MOVIMENTAÇÃO DOS VALORES DEPOSITADOS EM JUÍZO. IMPOSSIBILIDADE ANTES DO TRÂNSITO EM JULGADO DA DEMANDA À QUAL VINCULADOS. PLAUSIBILIDADE DO DIREITO INVOCADO. AUSÊNCIA.

1. Cuida-se de pedido de tutela de urgência formulado pela ora agravante objetivando apresentar seguro-garantia no valor integral do crédito discutido em recurso especial, ainda sem juízo de admissibilidade no Tribunal de origem, em substituição ao depósito realizado.

2. **É firme nesta Corte o entendimento no sentido de que o seguro garantia judicial não se enquadra como uma das hipóteses previstas no artigo 151 do CTN de suspensão da exigibilidade do crédito tributário.** Precedentes.

3. A jurisprudência desta Corte reconhece que a movimentação do depósito judicial efetuado na forma do artigo 151, II, do CTN, fica condicionada ao trânsito em julgado do processo a que se encontra vinculado. Precedentes.

4. Não demonstrada a plausibilidade do direito, obstado fica o trânsito da pretensão autoral.

5. Agravo interno não provido" (STJ, AgInt no TP 176/SP, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 20/11/2019). (**grifos nossos**)

"PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. EXECUÇÃO FISCAL. ORDEM LEGAL. SUBSTITUIÇÃO. DEPÓSITO EM DINHEIRO POR SEGURO-GARANTIA. ANUÊNCIA DA FAZENDA PÚBLICA. NECESSIDADE. OFENSA AO ART. 525, I, DO CPC/1973. INEXISTÊNCIA. RECURSO NÃO PROVIDO. 1. Trata-se de Agravo Interno contra decisão monocrática (fls. 135-139, e-STJ) que deu provimento ao recurso fazendário. 2. A Primeira Seção do STJ, em julgamento submetido ao rito do art. 543-C do CPC/1973, estabeleceu ser

possível rejeitar pedido de substituição da penhora quando descumprida a ordem legal dos bens penhoráveis estatuída no art. 11 da LEF, além de nos arts. 655 e 656 do CPC, mediante a recusa justificada da exequente (REsp 1.090.898/SP, Rel. Ministro Castro Meira, Primeira Seção, DJe 31/8/2009).

**3. Por outro lado, encontra-se assentado o posicionamento de que a fiança bancária não possui o mesmo status que o depósito em dinheiro.** Precedentes: AgRg nos EAREsp 415.120/PR, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Seção, DJe 27.5.2015; AgRg no REsp 1.543.108/SP, Rel. Ministro Huberto Martins, Segunda Turma, DJe 23.9.2015). 4. A mesma ratio decidendi deve ser aplicada à hipótese do seguro-garantia, a ela equiparado no art. 9º, II, da LEF. Precedentes específicos: REsp 1.592.339/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 1º.6.2016; AgRg no AREsp 213.678/SE, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 24.10.2012. 5. Não há falar em ofensa ao art. 525, I, do CPC/1973. O Tribunal de origem consignou à fl. 122, e-STJ, que 'eventual nulidade das intimações anteriores (...), ou deficiência na instrução dos presentes autos deveria ter sido arguida no momento oportuno, quando a parte se manifestou nos autos às fls. 52/55', o que não ocorreu. O STJ entende que 'a ausência ou nulidade de intimação deve ser alegada na primeira oportunidade, sob pena de preclusão' (AgInt no AREsp 1.307.819/SC, Rel. Ministra Maria Isabel Gallotti, Quarta Turma, DJe 7.12.2018). 6. Agravo Interno não provido"

(STJ, AgInt no REsp 1.754.365/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 11/03/2019). **(grifos nossos)**

Naturalmente, com o advento da pandemia de COVID-19 e a crescente necessidade da circulação na economia dos valores depositados, o argumento sobre os impactos econômicos decorrentes do estado de calamidade passou a ser utilizado como fundamento principal nos pleitos de substituição das garantias.

### **3.2. Caso pioneiro – Companhia Azul**

Um dos primeiros casos notórios em que a situação excepcional de crise causada pela pandemia de COVID-19 foi utilizada como fundamento para

substituição de garantias ocorreu nos autos do processo nº 1008244-32.2020.4.01.0000, perante o Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

Nesse processo, a empresa Azul Linhas Aéreas Brasileiras S.A apresentou tutela cautelar antecedente objetivando que os valores depositados em juízo para garantia da tutela concedida nos autos da Apelação Cível nº 012177-54.2016.4.01.3400 fossem substituídos por seguro garantia judicial, com o levantamento dos valores depositados em juízo.

*In casu*, a companhia Azul solicitava que o valor depositado no montante expressivo de R\$ 129.082.015,05 (cento e vinte e nove milhões, oitenta e dois mil, quinze reais e cinco centavos), referente a tarifas de navegação aérea, fosse substituído por um seguro garantia correspondente ao valor depositado acrescido de 30%, ou seja, um total de R\$ 167.806.619,57 (cento e sessenta e sete milhões, oitocentos e seis mil, seiscentos e dezenove reais e cinquenta e sete centavos).

Como demonstração de boa-fé, a requerente se adiantou e apresentou, junto com o pedido, a apólice de seguro garantia judicial da *American Life Seguros* já devidamente contratada e eficaz em referidos termos.

No requerimento, a companhia alegou que o setor aéreo foi um dos mais afetados pela pandemia do coronavírus a ponto de não ter, praticamente, qualquer atividade para auferir rendimentos para pagamento dos custos necessários e inerentes à atividade, em razão do cancelamento dos voos. Ademais, apontou que sofre, ainda, com os pedidos de cancelamento e restituição dos valores pagos com as passagens compradas anteriormente.

O desembargador Hercules Fajoses entendeu que o pedido de substituição era legítimo, uma vez que objetivava amenizar as consequências dos efeitos econômicos decorrentes da covid-19, conforme trecho da decisão, copiado abaixo:

É de conhecimento público e notório que as empresas aéreas sofrem diretamente os efeitos econômicos decorrentes da pandemia do SARS-Cov-2, a considerar-se não apenas o cancelamento de rotas de vôos nacionais e

internacionais decorrentes da significativa redução de passageiros, mas por conta das restrições impostas pelos governos, mundo afora

Ao longo da decisão, o relator justificou que o deferimento da substituição possui a finalidade de evitar dano grave ou irreparável à empresa, na medida em que o requerente deve arcar com o pagamento de funcionários e outras despesas necessárias à manutenção de suas atividades empresariais, ainda que em operação reduzida, conforme se nota:

Entendo que, em virtude da excepcional situação de emergência e da inexistência de prejuízo à União, que inclusive postergou por quatro meses o pagamento das Tarifas de Navegação Aérea , e de modo a evitar dano grave ou irreparável à requerente, inexistente razão para afastar a substituição dos valores já depositados, pelo pretendido seguro garantia judicial.

Ademais, fundamentou que o Egrégio Superior Tribunal de Justiça já se manifestou<sup>43</sup> no sentido de que o dinheiro, a fiança bancária e o seguro garantia são equiparados para os fins de substituição da penhora ou mesmo para garantia do valor da dívida ativa, seja ela tributária ou não tributária.

Por fim, o Desembargador Federal Hercules Fajoses concedeu a liminar à Azul, em 31 de março de 2020, nos seguintes termos:

Assim, em exame de cognição sumária da questão, vislumbro a presença dos requisitos necessários ao deferimento da tutela pretendida. Ante o exposto, com fundamento nos arts. 294 e 300 c/c o art. 932, inciso II, do Código de Processo Civil, DEFIRO A TUTELA CAUTELAR para autorizar a substituição dos valores depositados judicialmente pela requerente, no montante de R\$ 129.082.015,05 (cento e vinte e nove milhões, oitenta e dois mil, quinze reais e cinco centavos), pelo seguro garantia ofertado, com a imediata liberação da referida quantia.

Brasília-DF, 31 de março de 2020. DESEMBARGADOR FEDERAL HERCULES FAJOSSES Relator(TRF-1 - TUTELA ANTECIPADA ANTECEDENTE (TUTANTANT): 10082443220204010000, Relator:

---

<sup>43</sup> REsp 381254/PR, DJe de 28/06/2019

O deferimento do levantamento dos depósitos de valores tão expressivos da companhia Azul demonstrou às demais empresas que a fundamentação a respeito das dificuldades geradas pela pandemia estava, de fato, sensibilizando os magistrados. Logo, a decisão em tela abriu portas para novos pedidos de contribuintes que também desejavam a substituição das garantias.

### **3.3. Favoráveis aos contribuintes**

A relevância econômica da situação vivenciada serviu como justificativa para que as empresas buscassem, junto ao Poder Judiciário, formas de reduzir os impactos negativos causados pelas paralisações e pelo isolamento social.

Com a crescente onda de novos pedidos em razão da situação enfrentada pelo país, muitos contribuintes obtiveram o esperado deferimento em prol de garantias menos onerosas.

Assim, diversos magistrados entenderam que, diante do contexto de grave crise social e econômica, tornou-se necessária a flexibilização da uniformidade da jurisprudência, de modo a conferir o equilíbrio no conflito em tela.

Dessa forma, muitas decisões buscavam manter a proteção aos créditos da Fazenda Pública, ao mesmo tempo em que permitir que o contribuinte continuasse exercendo as suas atividades, gerando riqueza e auferindo os recursos necessários para manter os seus empregados, pagar tributos e fornecedores.

Como fundamento dos deferimentos, prevaleceu o entendimento da desnecessidade de manter vultosos recursos líquidos em depósito, quando perfeitamente possível sua substituição por outra forma de garantia, menos onerosa para o contribuinte e de igual firmeza para o ente público, em atenção ao princípio da execução menos onerosa ao executado.

No mesmo sentido, apontou-se a importância da manutenção da unidade produtora como um assunto de relevante interesse social, em conformidade com o Princípio da preservação da empresa. Sob esse prisma, diversos julgadores entenderam a conservação da atividade como imprescindível, tendo em vista os diversos interesses que gravitam em torno da continuidade da empresa, tal qual o pagamento de salários e manutenção de empregos.

Além disso, frisou-se a possibilidade da substituição das garantias em razão da equiparação das modalidades ao dinheiro, conforme previsão no artigo 835 § 2º do CPC, assim como no artigo 9º, parágrafo 3º e artigo 15, Inciso I da LEF. Veja:

AGRAVO DE INSTRUMENTO – EXECUÇÃO FISCAL – SUBSTITUIÇÃO DO NUMERÁRIO PENHORADO POR CARTA DE FIANÇA BANCÁRIA – Decisão que autorizou a substituição da penhora por carta de fiança bancária – Garantia acrescida de 30% do valor do débito – Ausência de demonstração de eventual irregularidade – Possibilidade de substituição – Inteligência dos artigos 9º, § 3º, 15, I, da Lei nº 6.830/1980 – Precedentes deste E. Tribunal – Decisão mantida. – Recurso desprovido

.(TJ-SP - AI: 22425725520208260000 SP 2242572-55.2020.8.26.0000, Relator: Spoladore Dominguez, Data de Julgamento: 14/12/2020, 13ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 14/12/2020)

Sobre o assunto, vale observar importante trecho de decisão proferida pelo Ilustríssimo relator Alexandre Rossato da Silva Ávila, do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, nos autos do Agravo de Instrumento nº 5012221-77.2020.4.04.0000.

Diante da pandemia do Covid-19, que exige o isolamento social, o qual acarretou a redução ou paralisação das atividades econômicas, o princípio da menor onerosidade ao devedor e o princípio da universalidade da jurisdição conferem ao Poder Judiciário uma amplitude de ação para zelar pelas garantias individuais do devedor.

Não preponderam, em nosso ordenamento, somente os interesses da Fazenda Pública, que, em determinadas situações, podem cercear e aniquilar com o legítimo exercício da atividade econômica dos contribuintes.



Aliás, diversos institutos tributários, muitos contidos no Código Tributário Nacional, inserem-se num sistema de garantias jurídicas protetoras dos interesses privados que venham a ser atingidos pela imediata e implacável execução forçada dos créditos baseados em títulos executivos formados unilateralmente pela Administração Tributária. Ao interesse público na imediata execução dos seus créditos existem contrapesos, de fundamental importância, criados pela necessidade de evitar prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação que a atuação executiva estatal possa provocar.

Assim, o desembargador deferiu o pedido de substituição, nos seguintes termos:

Afinal, empresa fechada não paga impostos, não dá empregos, não gera riqueza. Assim, diante da excepcional situação, há probabilidade no direito alegado. Ante o exposto, defiro o pedido de antecipação da tutela recursal para determinar a liberação do valor bloqueado após a substituição da garantia, a ser operacionalizada pelo juízo agravado. Intimem-se. Intime-se a agravada para resposta.

(TRF-4 - AG: 50122217720204040005012221-77.2020.4.04.0000. Relator: ALEXANDRE ROSSATO DA SILVA ÁVILA , Data de Julgamento: 31/03/2020, SEGUNDA TURMA)

Outra argumentação que surgiu em processos dessa matéria foi a hipótese de que, caso o executado não consiga valores suficientes para o pagamento de suas operações mínimas, correrá o risco de encerrar suas atividades o que, também, tornará inútil a execução fiscal em tela, visto que será irrelevante ao ente público executar uma empresa falida, por não conseguir realizar suas operações.

Até mesmo o Superior Tribunal de Justiça se manifestou sobre o assunto, com decisão relevante nos autos do Recurso Especial nº 1.787.457/SC (2018/0147370-7), em processo da companhia Tim Celular S.A.

*In casu*, foi proferida decisão, em 07/05/2020, pelo Relator Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva do STJ, que entendeu que o legislador equiparou expressamente a fiança bancária e o seguro garantia ao dinheiro, de modo que não existe diferença entre eles para fins de garantia do juízo.

Veja trecho abaixo da referida decisão:

O seguro garantia judicial oferece forte proteção às duas partes do processo, sendo instrumento sólido e hábil a garantir a satisfação de eventual crédito controvertido, tanto que foi equipado ao dinheiro para fins de penhora. De fato, no cumprimento de sentença, a fiança bancária e o seguro garantia judicial são as opções mais eficientes sob o prisma da análise econômica do direito, visto que reduzem os efeitos prejudiciais da penhora ao desonerar os ativos de sociedades empresárias submetidas ao processo de execução, além de assegurar, com eficiência equiparada ao dinheiro, que o exequente receberá a soma pretendida quando obter êxito ao final da demanda.

(...)

Nesse contexto, por serem automaticamente conversíveis em dinheiro ao final do feito executivo, a fiança bancária e o seguro garantia judicial acarretam a harmonização entre o princípio da máxima eficácia da execução para o credor e o princípio da menor onerosidade para o executado, a aprimorar consideravelmente as bases do sistema de penhora judicial e a ordem de gradação legal de bens penhoráveis, conferindo maior proporcionalidade aos meios de satisfação do crédito ao exequente.

Contudo, apesar dos inúmeros julgamentos favoráveis aos contribuintes, também foram proferidas decisões que indeferiram os pleitos de substituição, por entenderem que prevaleceram os argumentos dos entes públicos, conforme serão mostrados a seguir.

### **3.4. Favoráveis aos Entes Públicos**

Determinados magistrados, ao se depararem com o conflito em tela, entenderam que os entes públicos, em especial a União Federal, dependem dos valores depositados em processos judiciais para a gestão dos recursos públicos.

Assim, os magistrados apontaram que os depósitos judiciais para suspensão da exigibilidade do crédito tributário são destinados à conta única do Tesouro Nacional. Para fundamentar tal posicionamento, os dispositivos mais citados foram o artigo 1º, § 2º, da Lei 9.703/98<sup>44</sup> c/c art. 3º, caput, da Lei 12.099/2009<sup>45</sup>), conforme se percebe:

Art. 1º Os depósitos judiciais e extrajudiciais, em dinheiro, de valores referentes a tributos e contribuições federais, inclusive seus acessórios, administrados pela Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda, serão efetuados na Caixa Econômica Federal, mediante Documento de Arrecadação de Receitas Federais - DARF, específico para essa finalidade.

§ 1º O disposto neste artigo aplica-se, inclusive, aos débitos provenientes de tributos e contribuições inscritos em Dívida Ativa da União.

**§ 2º Os depósitos serão repassados pela Caixa Econômica Federal para a Conta Única do Tesouro Nacional**, independentemente de qualquer formalidade, no mesmo prazo fixado para recolhimento dos tributos e das contribuições federais. *(grifos nossos)*

E, também:

Art. 3º Aos depósitos judiciais e extrajudiciais não tributários relativos à União e os tributários e não tributários relativos a fundos públicos, autarquias, fundações públicas e demais entidades federais integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, de que trata o Decreto-Lei no 1.737, de 20 de dezembro de 1979, aplica-se o disposto na Lei no 9.703, de 17 de novembro de 1998.

§ 1º Aos depósitos que forem anteriores à vigência desta Lei também se aplica o disposto na Lei no 9.703, de 17 de novembro de 1998, observados os §§ 2o, 3o e 4o.

---

<sup>44</sup> BRASIL, Lei nº 9.703, de 17 de novembro de 1998 - Dispõe sobre os depósitos judiciais e extrajudiciais de tributos e contribuições federais. 1998.

<sup>45</sup> BRASIL, Lei nº 12.099, de 27 de novembro de 2009 - Dispõe sobre a transferência de depósitos judiciais e extrajudiciais de tributos e contribuições federais para a Caixa Econômica Federal; e altera a Lei nº 9.703, de 17 de novembro de 1998. 2009.

§ 2º Os juros dos depósitos referidos no § 1º serão calculados à taxa originalmente devida até a data da transferência à conta única do Tesouro Nacional.

§ 3º **Após a transferência à conta única do Tesouro Nacional**, os juros dos depósitos referidos no § 1º serão calculados na forma estabelecida pelo § 4º do art. 39 da Lei no 9.250, de 26 de dezembro de 1995.

§ 4º A transferência dos depósitos referidos no § 1º dar-se-á de acordo com cronograma fixado por ato do Ministério da Fazenda, observado o prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias. **(grifos nossos)**

Nesse sentido, muitos entenderam que o levantamento dos depósitos, sem decisão judicial transitada em julgado, poderia comprometer a implementação, pelo Poder Público, de políticas sociais e medidas econômicas necessárias.

Levando em consideração o período de dificuldades proporcionado pela pandemia de COVID-19, portanto, tais valores seriam mais necessários do que nunca para que o Estado possuísse meios para cumprir sua função social perante a população.

Nesses casos, entendeu-se que a substituição das garantias não seria uma forma de auxiliar a retomada do ciclo econômico-social, e sim, no sentido diametralmente oposto, representaria um risco à economia pública e à ordem social.

Ademais, a provável repercussão dos casos militou contra o pleito das empresas, uma vez que muitos magistrados perceberam que o deferimento dos requerimentos, poderia gerar uma onda de novos pedidos similares em processos distintos, o que afetaria, cada vez mais, os recursos depositados aos entes públicos.

Outro impasse enfrentado pelos contribuintes diz respeito à necessidade de oitiva da Fazenda Pública quanto à aceitação ou não da proposta de substituição da garantia. Sobre o assunto, o Superior Tribunal de Justiça possui entendimento consolidado<sup>46</sup>, a ser seguido pelos tribunais brasileiros.

---

<sup>46</sup> EREsp n. 1.077.039/RJ, Relator Ministro Herman Benjamin, DJe 12/04/2011

No entanto, vale mencionar que o mesmo precedente prevê que, em caráter excepcionalíssimo, quando comprovada a necessidade de aplicação do princípio da menor onerosidade<sup>47</sup>, o juiz poderá analisar o pedido de substituição sem a oitiva da exequente, conforme se percebe:

TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. DESBLOQUEIO DE PENHORA VIA BACENJUD. SUBSTITUIÇÃO POR CARTA DE FIANÇA BANCÁRIA. DESCABIMENTO. OPOSIÇÃO DA FAZENDA PÚBLICA. FALTA DE DEMONSTRAÇÃO CONCRETA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA MENOR ONEROSIDADE. DEMAIS DISPOSITIVOS LEGAIS E TESES INVOCADAS NÃO PREQUESTIONADAS. SÚMULA 282/STF. 1. Hipótese em que o Tribunal local deu por cabível a substituição do bloqueio de numerários em contas correntes da parte recorrente, pelo sistema Bacenjud, por Carta de Fiança, por entender que a penhora de saldo bancário do devedor equivale à penhora em dinheiro, nos termos do art. 11 da LEF. 2. **A jurisprudência do STJ é firme e consolidada no sentido de que "a Primeira Seção desta Corte, ao apreciar os EREsp 1.077.039/RJ (Rel. p/ acórdão Min. Herman Benjamin, DJe de 12.4.2011), pacificou entendimento no sentido de que, em se tratando de execução fiscal garantida por meio de depósito em dinheiro, a sua substituição por fiança bancária, em regra, sujeita-se à anuência da Fazenda Pública, admitindo-se, excepcionalmente, tal substituição quando comprovada a necessidade de aplicação no disposto no art. 620 do CPC (princípio da menor onerosidade), o que não restou demonstrado no caso concreto"** (AgRg no REsp 1.447.892/SP, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe de 12.8.2014). (...) Agravo Regimental não provido(STJ - AgRg no REsp: 1447355 SP 2014/0079074-3, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 06/10/2016, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 17/10/2016) **(grifos nossos)**

---

<sup>47</sup> A Primeira Seção desta Corte, ao apreciar os EREsp 1.077.039/RJ, pacificou entendimento no sentido de que, em se tratando de execução fiscal garantida por meio de depósito em dinheiro, a sua substituição por fiança bancária, em regra, sujeita-se à anuência da Fazenda Pública, admitindo-se, excepcionalmente, tal substituição quando comprovada a necessidade de aplicação no disposto no art. 620 do CPC (princípio da menor onerosidade), o que não restou demonstrado no caso concreto" (AgRg no REsp 1.447.892/SP, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe de 12.8.2014).

Apesar disso, devemos manter em mente que no Código de Processo Civil, não há disposição legal expressa que determine qual o caráter de excepcionalidade que libere a determinação de oitiva obrigatória da Fazenda Pública.

Via de regra, o magistrado deve intimar o exequente para que manifeste seu interesse ou não de aceitar a proposta de substituição de garantia feita pelo executado. Em geral, conforme era de se esperar, a manifestação é desfavorável à substituição, já que a Fazenda Pública pode usufruir do dinheiro enquanto a execução fiscal está em andamento.

Por fim, muitos requerimentos de substituição de garantias foram negados, pois as empresas não demonstraram a real necessidade do levantamento dos depósitos para quitar a folha de pagamentos por conta da crise gerada pela pandemia. Assim, apenas alegaram as dificuldades de forma genérica, sem comprovar que os impactos financeiros prejudicam diretamente o fluxo do caixa.

Aproveitando a visibilidade do assunto e tendo conhecimento que outras empresas obtiveram deferimentos de levantamento de depósitos expressivos, muitos contribuintes pleitearam a substituição das garantias em razão da pandemia, mesmo sem terem sofrido impactos relevantes.

Portanto, em muitos casos, os magistrados não foram convencidos de que as executadas, diante de notório porte econômico, necessitariam da vantagem de substituição de garantias, sob o risco real de não suportarem os custos do pagamento dos salários dos empregados e a manutenção de suas atividades.

Por essa razão, diante da ausência de documentos comprobatórios dos impactos financeiros sofridos pela empresa em razão da pandemia, inúmeras requerentes tiveram seus pedidos negados, conforme se nota:

AGRAVO DE INSTRUMENTO - EXECUÇÃO FISCAL - GARANTIA -  
SUBSTITUIÇÃO DE DINHEIRO POR SEGURO GARANTIA RECUSA  
JUSTIFICADA - ORDEM DE PREFERÊNCIA LEGAL -  
EXCEPCIONALIDADE - NÃO DEMONSTRAÇÃO - RECURSO NÃO  
PROVIDO.

1. O artigo 11 da Lei nº 6.830/80 estabelece a ordem preferencial de bens para o arresto e penhora na execução fiscal, passível de desconsideração apenas em hipóteses excepcionais e justificadas. 2. Admite-se a substituição do dinheiro por seguro-garantia quando demonstrada a necessidade de alteração da ordem legal de garantia da execução e a recusa injustificada pela Fazenda Pública. **3. Ausente a demonstração da excepcionalidade a justificar a alteração da ordem de garantia, deve ser mantida a decisão a decisão agravada. Recurso não provido.**

(TJ-MG - AI: 10000205796873001 MG, Relator: Maria Inês Souza, Data de Julgamento: 20/07/2021, Câmaras Cíveis / 2ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 21/07/2021)

E, ainda:

EMENTA PROCESSUAL CIVIL. DIREITO ADMINISTRATIVO. SUBSTITUIÇÃO DE DINHEIRO POR SEGURO GARANTIA. DEMONSTRAÇÃO DA MENOR ONEROSIDADE DA EXECUÇÃO. AUSÊNCIA DE PROVA. AGRAVO DE INSTRUMENTO DESPROVIDO.

(...)**5. O Banco Santander, porém, não comprovou a onerosidade excessiva. Conquanto a pandemia da COVID-19 tenha efetivamente causado a retração de atividade econômica em geral, com grande risco de desequilíbrio do sistema, a sociedade devedora não demonstrou o impacto concreto da medida.** 6. Restringiu-se a invocar abstratamente a calamidade pública oriunda da disseminação do novo coronavírus, sem ter demonstrado ausência de liquidez e a insuficiência dos programas oferecidos pelo governo para o enfrentamento da crise. A prova era necessária diante da constatação de que Banco Santander S.A. representa pessoa jurídica de grande porte, e o depósito, no valor de quase R\$ 50.000.000,00 não assume, a princípio, potencial para desestruturar as operações da empresa. 7. A demonstração se impõe ainda mais com a verificação de que o débito em cobrança constitui Dívida Ativa da Fazenda Pública e condiciona a satisfação de necessidades coletivas, principalmente num momento de queda de arrecadação ordinária e de exigência de receitas adicionais para o controle da pandemia. (...)9. Por fim, oportuno que destacar que em recente decisão, o STJ indeferiu pedido de liberação de depósitos judiciais fundado na crise econômica causada pela COVID-19, registrou que "o pedido de liberação dos valores depositados contraria frontalmente o art. 1º, § 3º, I, da Lei n. 9.703/98, que determina a devolução do valor ao depositante apenas após o encerramento da lide com decisão que lhe seja favorável" (TP 2649/PR (2020/0074895-4), Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, Publ. em 30/03/2020). 10. Agravo desprovido.

(TRF-3 - AI: 50135011320204030000 SP, Relator: Desembargador Federal ANTONIO CARLOS CEDENHO, Data de Julgamento: 07/11/2020, 3ª Turma, Data de Publicação: Intimação via sistema DATA: 10/11/2020) **(grifos nossos)**

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto no presente trabalho, é perceptível que o pleito de substituição de garantias ainda enfrenta obstáculos, uma vez que confronta uma jurisprudência engessada e ultrapassada, a qual, diversas vezes, busca fundamento em premissas que não mais se justificam.

Em muitos dos casos, as decisões que indeferiram a substituição das garantias do juízo basearam-se em precedentes julgados anteriormente às diversas alterações legislativas sofridas na Lei de Execuções Fiscal e no Código de Processo Civil e à evolução das modalidades de garantias.

Atualmente, em virtude de mudanças significativas, o seguro garantia e a fiança bancária possuem um papel de grande destaque e representam uma forma de liquidação de dívida confiável e eficiente para ambas as partes do processo de execução.

Sob esse prisma, proporcionam a devida aplicação do princípio da menor onerosidade ao executado, tendo em vista que permitem a efetividade da tutela executiva ao mesmo tempo em que busca preservar o patrimônio do executado contra atos desnecessariamente invasivos.

Conforme demonstrado ao longo do trabalho, tais modalidades de garantia conferem, de fato, a segurança necessária ao crédito do Ente Público. Assim, em caso de julgamento desfavorável ao executado no final do processo, basta que ocorra a intimação da seguradora para que o valor seja devidamente pago.

Do ponto de vista dos contribuintes, é uma grande conquista que o assunto da substituição de garantia em execuções fiscais esteja em discussão na atualidade, para que a jurisprudência possa ser devidamente atualizada, em conformidade com as recentes alterações legislativas, bem como pela comprovação da segurança oferecida pelos novos institutos que representam uma forma eficiente de garantia do débito tributário.



O impacto econômico nas empresas de diversos setores causado pela pandemia de Coronavírus, que tiveram sua saúde financeira severamente comprometida, tem proporcionado a revisão da matéria a partir de novas premissas, observando-se o surgimento de novos precedentes, no sentido de autorizar a substituição do depósito judicial por outras formas de garantias nas execuções fiscais.

Apesar de ainda encontrarmos, no ordenamento jurídico, decisões que indeferem os pedidos por uma execução menos onerosa ao executado, certamente o assunto possui maior aceitação na atualidade, tendo em vista a discussão instaurada a respeito dessa temática durante o período excepcional enfrentado pelo Brasil.

Embora as decisões favoráveis em razão das dificuldades financeiras geradas às empresas pelo estado de calamidade decorrente do COVID-19 sejam um grande passo para atualização da matéria, é importante que a aceitação das substituições de garantia não se limite exclusivamente ao período de crise.

Isso porque, conforme estudado, existem fundamentos na legislação processual e a respeito do instituto da execução fiscal que permitem o instituto da substituição, em razão da equiparação das garantias ao dinheiro. Sendo assim, mesmo após a retomada gradual das atividades empresariais e a recuperação econômica pós crise, deve se manter os deferimentos dos pleitos de substituição das garantias, visto que constituem um direito do executado.

Certamente, o assunto em tela ainda será amplamente discutido no meio jurídico, com novos posicionamentos a favor e contra a substituição das garantias do juízo em sede de execução fiscal. Nesse sentido, devemos buscar a uniformidade da jurisprudência sobre a presente temática, com a finalidade de conferir a proteção da confiança e da segurança jurídica nos processos.

Afinal, é perfeitamente possível que os interesses do devedor e os da Fazenda Pública sejam ponderados, para que o procedimento das execuções fiscais

seja realizado, cada vez mais, com proteção à liquidez esperada pelo exequente, ao mesmo tempo em que seja garantida a menor onerosidade ao executado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVILA, Humberto. "O que é 'devido processo legal;?'; Revista de processo. São Paulo RT,2008.

BRASIL, **Ato Conjunto TST.CSJT.CGJT nº 1**, de 16 de outubro de 2019. Dispõe sobre o uso do seguro garantia judicial e fiança bancária em substituição a depósito recursal e para garantia da execução trabalhista. 2019

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL, **Decreto nº 10.305**, de 1º de abril de 2020. Altera o Decreto nº 6.306, de 14 de dezembro de 2007, que regulamenta o Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários. 2020.

BRASIL, **Decretos nº 10.285**, de 20 de março de 2020 e 10.302, de 1º de abril de 2020. Reduz temporariamente as alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI incidentes sobre os produtos que menciona. 2020.

BRASIL, **Lei nº 9.703**, de 17 de novembro de 1998 - Dispõe sobre os depósitos judiciais e extrajudiciais de tributos e contribuições federais. 1998.

BRASIL, **Lei nº 12.099**, de 27 de novembro de 2009 - Dispõe sobre a transferência de depósitos judiciais e extrajudiciais de tributos e contribuições federais para a Caixa Econômica Federal; e altera a Lei nº 9.703, de 17 de novembro de 1998. 2009.

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. 1980.

BRASIL, **Lei complementar nº 35**, de 14 de março de 1979 - Dispõe sobre a Lei Orgânica da Magistratura Nacional. 1979

BRASIL, **Lei nº 13.105**, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. 2015

BRASIL, **Medida Provisória nº 936**, de 01 de abril de 2020 - Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas trabalhistas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dá outras providências.2020.

BRASIL, **Portaria ME nº 139** de 03 de abril de 2020, alterada pela Portaria ME nº 150 de 07 de abril de 2020. Prorroga o prazo para o recolhimento de tributos federais, na situação que especifica em decorrência da pandemia relacionada ao Coronavírus. 2020

BRASIL, **Portaria PGFN nº 164** de 27 de fevereiro de 2014 - Regulamenta o oferecimento e a aceitação do seguro garantia judicial para execução fiscal e seguro garantia parcelamento administrativo fiscal para débitos inscritos em dívida ativa da União (DAU) e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). 2014.

BRASIL, **Resolução BACEN nº 2.325** de 30 de outubro de 1996 - Faculta a prestação de garantias por parte das Instituições Financeiras, dentre outras providências. 1996.

BRASIL, **Resolução Comitê Gestor do Simples Nacional nº 154**, de 03 de abril de 2020. Dispõe sobre a prorrogação de prazos de pagamento de tributos no âmbito do Simples Nacional, em razão da pandemia da Covid-19.2020.

CASSONE, vittorio. ROSSI, Júlio César. CASSONE, Maria Eugenia Teixeira. **Processo Tributário - Teoria e Prática**. 15. ed. rev. atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017.

CNJ, Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2020**. Brasília, CNJ, 2020

COELHO, Fábio Ulhoa. **Manual de direito comercial: direito de empresa**. 20. ed. rev e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**, 6ª ed, 2018

CUNHA, Leonardo José Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. São Paulo: Forense, 2016

DIDIER Jr. Fredie. **Curso de direito processual Civil**. V1, 2017, 19ª edição. Revista ampliada e atualizada. Editora JusPodivm.

GIARDINA, Emilio. **Le basi teoriche del principio dela capacità contributiva**. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1961

JORNAL O GLOBO. **Pacote tributário de Crivella promete dar fôlego aos contribuintes durante pandemia**– Rio de Janeiro, 04 de abril de 2020 – Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/pacote-tributario-de-crivella-promete-dar-folego-aos-contribuintes-durante-pandemia-24351793>. Acesso em 15 de setembro de 2021.

LOPES, Mauro Luís Rocha. **Processo Judicial Tributário**. Impetus. Rio de Janeiro, 2019

MARINS, James. **Direito Processual Tributário Brasileiro**. Editora Revista dos Tribunais. 11ª edição. 2018.

MELO, Gustavo de Medeiros. **Seguro garantia judicial Aspectos processuais e materiais de uma figura ainda desconhecida.** Revista Jurídica da Seção Judiciária de Pernambuco. Revista nº 5.07/11/2012.

NASCIMENTO, Paulo Nelson Lemos Bastos. **Efeitos da pandemia da COVID-19 na área tributária. Intributabilidade do mínimo existencial x jurisprudência e legislação arrecadatória.** Revista de Direito Tributário Contemporâneo | vol. 27/2020 | p. 215 - 226 | Nov - Dez / 2020

REVISTA APÓLICE. **Crescente risco judicial eleva contratação de seguro garantia.** 18 de julho de 2018. Disponível em:  
<https://www.revistaapolice.com.br/2018/07/crescente-risco-judicial-contratacao-seguro-garantia/>. Acesso em: 15 de setembro de 2021.

SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário.** São Paulo: Saraiva, 2020.

TORRES, Ricardo Lobo. **O direito ao mínimo existencial.** 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. CONCEIÇÃO, Maria Lúcia Lins. RIBEIRO, Leonardo Ferres da Silva. TORRES de MELLO, Rogério Licastro. **Primeiros Comentários ao Novo Código de Processo Civil.** 2ª. Edição. São Paulo: RT, 2016