

**PRECEDENTES JUDICIAIS, EXECUÇÃO E A FAZENDA PÚBLICA: A  
BUSCA PELA UNIDADE DO DIREITO EM DOIS TEMPOS DISTINTOS**

**PRECEDENTI GIUDIZIARI, ESECUZIONE E TESORO PUBBLICO: LA  
RICERCA DELL'UNITÀ DEL DIRITTO IN DUE TEMPI DIVERSI**

**Antônio Pereira Gaio Júnior**

Pós-Doutor em Direito pela Universidade de Coimbra – POR. Pós-Doutor em Democracia e Direitos Humanos pelo Ius Gentium Conimbrigae – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra-POR. Doutor em Direito pela UGF. Mestre em Direito pela UGF. Pós-Graduado em Direito Processual pela UGF. *Visiting Professor* no *Ius Gentium Conimbrigae* – FDUC-POR. Professor Associado de Direito Processual Civil e Teoria Geral do Processo da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ. Coordenador da Pós-Graduação em Direito Processual Contemporâneo – UFRRJ. Membro da *International Association of Procedural Law-IAPL*. Membro da *International Bar Association* – IBA. Membro do Instituto Iberoamericano de Direito Processual – IIDP. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Processual – IBDP. Membro da Associação de Direito e Economia Europeia – ADEE. Membro Efetivo da Comissão Permanente de Processo Civil do Instituto dos Advogados Brasileiros – IAB NACIONAL. Secretário Adjunto do Instituto Brasileiro de Direito Processual – IBDP. Membro da Associação Brasileira de Direito Processual Constitucional – ABDPC. Líder do Grupo de Pesquisa Processo Civil e Desenvolvimento (UFRRJ/CNPq). Advogado, Consultor Jurídico e Parecerista. [www.gaiojr.com](http://www.gaiojr.com). E-mail [jgaio@terra.com.br](mailto:jgaio@terra.com.br).

**João Vítor Mendes de Gomes e Mendonça**

Doutorando em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino (IDP)  
Mestre em Direito pela Universidade Vale do Rio Verde de Três Corações  
(UninCor)  
Pós-Graduado em Gestão de Ciência Política pela Fundação Dom Cabral (FDC)  
Pós-Graduado em Administração de Sistemas Públicos Municipais pelo Centro  
de Gestão Empresarial (FEAD).  
Advogado

Área: Processo Civil; Direito Civil.

Resumo: Trata-se o presente artigo da análise de precedentes judiciais de natureza vinculante, voltados à aplicação em execuções onde se faz presente a Fazenda Pública, tanto em sede de Cumprimento da Sentença quanto em Execução Fiscal, possibilitando a análise de sua aplicabilidade em consonância ou não com o ordenamento processual em vigor, de modo a estabelecer importante racionalidade no diálogo legislativo-judiciário, observando, ao final, uma factível ou não unidade do direito, esta potencializadora da previsibilidade e segurança jurídica nas relações sociais.

Palavras-Chaves: Poder Público. Execução. Precedentes Judiciais. Unidade do Direito. Segurança Jurídica.

Abstract: Il presente articolo affronta l'analisi dei precedenti giudiziari di carattere vincolante, finalizzati all'applicazione nelle esecuzioni in cui è presente il Potere Pubblico, sia in termini di Osservanza della Sentenza che in ambito di Esecuzione Tributaria, consentendo l'analisi della loro applicabilità in linea con o meno con l'ordinamento processuale vigente, al fine di stabilire un'importante razionalità nel dialogo legislativo-giudiziario, osservando, in definitiva, un'unità possibile o meno del diritto, che favorisca la prevedibilità e la certezza del diritto nei rapporti sociali.

Parole chiave: Potere Pubblico. Esecuzione. Precedenti giudiziari. Unità di diritto. Sicurezza legale.

Sumário: Breves Considerações Introdutórias. 1. Unidade do Direito. 2. Breves Considerações sobre os Precedentes Judiciais no Contexto da Unidade do Direito. 3. Fazenda Pública em Juízo Executivo. 3.1 Considerações prévias à atuação nos polos passivo e ativo. 3.2 Fazenda Pública como Executada e a Execução Provisória (Tema 45 do STF). *Tempo I*. 3.3. Fazenda Pública como Exequente e a Execução Fiscal. *Tempo II*. Considerações finais. Referências bibliográficas. Documentos eletrônicos.

### **Breves Considerações Introdutórias**

A previsibilidade e a segurança nas relações sociais são pressupostos imperiosos para fins de possibilitar um cotidiano estável a qualquer tecido social, tanto no tempo quanto no espaço onde ele se encontra e ocupa.

É secular a dinâmica pela qual o Direito - este enquanto conjunto de regras - tenta empreender esforços para fins de oportunizar, por meio de sua dinâmica e regulação das relações sociais, os fins do binômio retro referido, o que, notadamente, se faz acompanhado pelos atores aos quais cabem a sua interpretação.

Se é verdade que as relações sociais são dinâmicas, delas decorrem efeitos práticos que merecem atenção, reflexão e regulação por parte Estado legiferante.

Outrossim, é cediço que o sistema de precedentes judiciais normativos instado mais fortemente com o advento do Código de Processo Civil de 2015, teve o condão de estabelecer, a partir da conjugação de pressupostos caros ao Estado Constitucional de Direito – previsibilidade, isonomia e confiança nas decisões judiciais –, marcos necessários ao respeito horizontal e vertical nas aludidas decisões, em um movimento

legislativo voltado ao acertamento racional da atividade decisória do Poder Judiciante, criando possibilidades de se evitar a dispersão de julgados bem como favorecendo a unidade do direito, a segurança jurídica e a expectativa dos jurisdicionados quanto a proteção de eventuais “decisões surpresa”, e para além de tais questões, a possibilidade de se estabelecer ambiente apto à segurança em investimento no país.<sup>1</sup>

No caso específico da Fazenda Pública, é conhecida a sua presença constante, tanto ativa quanto passiva, no ambiente judiciário brasileiro, sobretudo em sede de execução, ocupando boa parte do acervo de processos que se encontram ativos.<sup>2</sup>

Neste ponto, fundamental se faz analisar como tem se dado a aplicação de precedentes judiciais quando em questão está o Poder Público, tanto em sede de execução fiscal (atuação ativa), quanto em procedimentos relacionados ao cumprimento da sentença (atuação passiva), de modo a perceber aqui, pelo menos em 3 oportunidades, os rumos da aplicação dialógica normativa entre os Poderes Legislativo e Judiciário, favorecendo ou não a compreensão e aplicação do precedente e seu possível acerto, prestigiando os binômios alhures referidos.

## **1. Unidade do Direito**

A ideia de uma unidade do direito ou do ordenamento jurídico em determinado tempo e espaço é fenômeno relacionado com a própria experiência jurídica como uma experiência normativa.

Em verdade, como bem nota Bobbio,<sup>3</sup> ordenamentos são compostos por uma infinidade de normas, tal como as estrelas no céu, ou seja, criam-se sempre novas normas para fins de tentar satisfazer todas as necessidades de uma complexa sociedade.

As dificuldades de se apontar quais e/ou quantas são as normas que constituem um ordenamento se dá pelo fato de que várias podem ser as suas fontes. Disso, têm-se que

---

<sup>1</sup> Sobre a ideia da relação entre Precedentes e o Desenvolvimento enquanto melhoria da qualidade de vida e favorecedor do encorajamento aos investimentos no país, ver GAIO JÚNIOR, Antônio Pereira. *Processo Civil, Direitos Fundamentais Processuais e Desenvolvimento. Flexos e reflexos de uma relação*. 3 ed. Londrina: Thoth, 2024.

<sup>2</sup> É de se lembrar dos dados de 2022 divulgados pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ, com relação aos maiores litigantes no Poder Judiciário Brasileiro, figurando nos primeiros lugares em polo passivo a Caixa, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), a Advocacia-Geral da União (AGU), representante legal do governo federal, e o Ministério da Economia; já no polo ativo o Ministério da Economia e o Distrito Federal lidera a lista. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2022-08/cnj-divulga-lista-com-os-maiores-litigantes-da-justica>. Acesso em 24.04.2024.

<sup>3</sup> BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. 6 ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1995, p.37.

ordenamentos jurídicos simples ou complexos variam de acordo com as normas que os compõe, i.e., de uma só fonte ou mais de uma, bem por isso “a imagem de um ordenamento, composto somente por dois personagens, o legislador que coloca as normas e os súditos que as recebem, é puramente escolástica. O legislador é um personagem imaginário que esconde uma realidade mais complicada.”<sup>4</sup>

Inegável que a Constituição seja a matriz de validade, no sentido de que a mesma apresenta o valor de todas as fontes, sejam elas de qualquer natureza, legais e não legais, funcionando como critério hermenêutico unitário para todas elas.

A relação entre fontes (e normas por ela originadas) possui, na contemporaneidade, desafios imensos e que tocam desde os diálogos entre elas, para fins de possibilitar respectiva unidade – com predicados da previsibilidade e segurança -, até os destinatários das mesmas, a cada dia mais inseridos em desenhos sociais e econômicos díspares e de referências múltiplas.

No que toca ao arcabouço normativo de difícil tato e a correlação entre as fontes geradoras e legitimadoras de sua força, a teoria do Diálogo das fontes jurídicas (*dialogue des source*) tem muito a contribuir, a partir da própria dificuldade contemporânea em saber lidar com a complexidade, pluralidade, multiplicidade e incertezas de condições pós-modernas.<sup>5</sup>

A coordenação entre as fontes do direito a partir do diálogo entre as mesmas, objetivando a necessária unidade para melhor aplicação do direito, não deve prescindir de resultados mais próximos da eficiência e efetividade dos direitos fundamentais, ainda que em conflito normativo decorrente de fontes jurídicas públicas e privadas, nacionais e internacionais, gerais e especiais, superiores e inferiores, anteriores ou posteriores, de tradicional hierarquia. Deve sim, apontar dita coordenação para soluções que visem, favoravelmente e como dito alhures, a eficiência e efetivação dos direitos fundamentais.<sup>6</sup>

Lado outro, uma sociedade tida como complexa advém de um tecido social por demais estratificado, distribuído em várias camadas sociais, assim como diante das

---

<sup>4</sup> BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. 6 ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1995, p.37.

<sup>5</sup> “Em seu Curso Geral de Haia de 1995, Erick Jayme ensinava que diante do ‘pluralismo pós-moderno’ de fontes legislativas, a necessidade de coordenação entre as leis do mesmo ordenamento jurídico é exigência de um sistema eficiente e justo.” (MARQUES, Cláudia Lima. O diálogo das fontes como método da nova teoria geral do direito: um tributo a Erick Jayme. *In*: MARQUES, Cláudia Lima (Coord.). *Diálogo das Fontes*. São Paulo: RT, 2012, p.27.

<sup>6</sup> Na mesma ideia, ver BITTAR, Eduardo C. B. *Introdução ao Estudo do Direito. Humanismo, Democracia e Justiça*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2022, p.308.

mútuas relações que se estabelecem entre Estado e cidadão, cidadão e Estado, cidadão e cidadão, ditando desde o acesso aos mínimos direitos e garantias, passando pela noção de convívio entre adversidades, até nas mais diferentes distorções quanto à renda e sua distribuição, esgarçando identidades e enfraquecendo mecanismos informais de controle social.<sup>7</sup>

Em verdade, as sociedades modernas tidas em sua complexidade, passaram por processos sociais intensos de mobilidade de seus costumes, acentuando, inclusive, o seu individualismo, atravessando a positivação e plurificação de textos jurídico-positivos, justificando, por tudo, à questão do porquê da Teoria do Sistema Jurídico ser considerada uma *ratio* da modernidade.<sup>8</sup>

O desafio da pluralidade de fontes normativas em um sistema jurídico se torna ainda mais aguda diante de uma sociedade estratificada social e economicamente, e daí, com olhar voltado à própria natureza de um sistema jurídico, acentua Bobbio, que se um ordenamento jurídico se faz composto de mais de uma norma, “disso advém que os principais problemas conexos com a existência de um ordenamento são os que nascem das relações das diversas normas entre si.”<sup>9</sup>

Nisso o Direito, concebido também como ciência da vida,<sup>10</sup> possui papel essencial na edificação de temperança social e estabelecimento de diálogos em uma diversidade de interesses, desejos e realizações.

A inquietude, predicado indissociável de relações sociais que se estabelecem em um ambiente de tensões legais, aí reconhecidas em espaços que vão desde vácuos normativos a marcos decisórios contraditórios, têm na figura do direito enquanto ciência social, aptidão para assentar, com instrumentos próprios, o binômio da previsibilidade e segurança jurídica, capaz de conceder cotidiano estável e necessário ao estabelecimento

---

<sup>7</sup> Bem com razão está Campilongo, ao asseverar que a “crise econômica fragmenta a sociedade em incontáveis facções e setores, o que rompe tanto com a noção de sociedade unificada quanto com a imagem do Estado unificado.” CAMPILONGO, Celso Fernandes. *O Direito na sociedade complexa*. São Paulo: Max Limonad, 2000, p.55.

<sup>8</sup> LUHMANN, Niklas. *Sociologia do Direito*. Vol. I. Trad. Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983, p.225.

<sup>9</sup> BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. 6 ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1995, p.34.

<sup>10</sup> “Encontra-se, pois, a origem do direito na própria natureza do homem, havido como ser social.

E é para proteger a personalidade deste ser e disciplinar-lhe sua atividade, dentro do todo social de que faz parte, que o direito procura estabelecer, entre os homens, uma proporção tendente a criar e a manter a harmonia na sociedade.” RÁO, Vicente. *O Direito e a vida dos Direitos*. 6 ed. São Paulo: RT, 2005, p.53.

de uma higidez social e econômica, fundamentos básicos para a conquista de bem estar e qualidade de vida, leia-se, desenvolvimento.<sup>11</sup>

Soa, portanto, tautológico que a unidade do direito deva se pautar em uma unidade lógica e coerente de diálogos entre as mais diversas fontes do direito.

Mais precisamente com relação às decisões judiciais, estas em sua motivação e fundamentação, devem ser capazes de interpretar a regra estática da lei dando-lhe vida normativa, pois que as normas resultam da interpretação e o texto, enunciado ou disposições significam apenas o ordenamento em potência, i.e., um conjunto de possibilidades interpretativas ou um complexo de normas potenciais.<sup>12</sup>

Dito isso, inegável a responsabilidade do Poder Judiciante na construção interpretativa do direito, seja no que se refere à aderência da norma em si, aplicada em sintonia com o tecido social receptor do seu comando, como também da coerência<sup>13</sup> para com o complexo normativo em seu sentido mais amplo e geral, de modo a permitir a construção constante da unidade do direito, esta que, como alhures avençado, fiel depositária da mirada previsibilidade e segurança jurídica inerente às relações sociais e econômicas qualitativas.

## **2. Breves Considerações sobre os Precedentes Judiciais no Contexto da Unidade do Direito**

A previsibilidade, como cediço, é predicado mirado em qualquer relação, seja ela de índole social, econômica, jurídica ou política, e sem qualquer esforço, trata-se de desejo permanente do jurisdicionado quando busca no serviço público da justiça a efetiva aptidão deste pela garantia da segurança jurídica, cujo reflexo direto prestigia o direito fundamental a um cotidiano estável.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Sobre o Processo e Desenvolvimento como melhoria da qualidade de vida, cf. GAIO JÚNIOR, Antônio Pereira. *Processo Civil, Direitos Fundamentais Processuais e Desenvolvimento. Flexos e reflexos de uma relação*. 2 ed. Londrina: Thoth, 2024, p. 97 e ss.

<sup>12</sup> GRAU, Eros. *La doble desestructuración y la interpretación del derecho*. Trad. Barbara Rosenberg. Barcelona: Bosch, 1996, p. 69-70.

<sup>13</sup> CPC/2015, art. 926: “Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.” (Grifo nosso).

<sup>14</sup> Sobre a estabilidade e o direito ao cotidiano estável como valores intrínsecos e, por isso, inseparáveis à noção de dignidade da pessoa humana, ver FONTES, José. *O Direito ao cotidiano estável. Uma questão de Direitos Humanos*. Coimbra: Coimbra Editora, 2013, p.19-24.

O Código de Processo Civil Brasileiro de 2015, dentre inúmeras novidades e mudanças de rumo em relação ao seu antecessor, o CPC/1973, teve por objetivo e objeto, regular mais detidamente o sistema de efeitos vinculantes das decisões judiciais, notadamente nominados aqui de Precedentes<sup>15</sup> Normativos, cujo respeito se faz obrigatório no campo do processo civil brasileiro hodiernamente.

Em verdade, a denominação de Precedente insta anotar aqui, ainda que não se traduza, efetivamente, no pressuposto conceitual e interpretativo do que se pode compreender como tal, se pauta na relevância de se zelar pela igualdade de tratamento em face das decisões judiciais dentro de um Estado Constitucional, pois que nada nega tanto a igualdade quanto dar a quem já teve um direito violado ou sofre iminente ameaça de tê-lo, uma decisão em desacordo com o padrão de racionalidade já definido pelo Poder Judiciante em querelas verdadeiramente idênticas.<sup>16</sup>

Nisso, em relevante consideração sobre as variadas formas de como o precedente atua, Cross e Harris,<sup>17</sup> apontam que “*puede ser simplemente una certa inclinación a repetir lo que otros han hecho antes, o puede ser el resultado de una obligación positiva impuesta a los jueces de acuerdo con la cual los mismos deben seguir las decisiones previas em ausência de uma justificación para separarse de ellas*”, normatizando não somente sua construção e representação, como também as formas de autocontrole pelos próprios órgãos jurisdicionais do seu respeito e aplicação, com o fito de torná-lo não somente como meio, mas como fim racional para o estabelecimento e cumprimento do modelo vinculante em sede de verticalização das decisões, prestigiando a isonomia e previsibilidade decisória.

---

<sup>15</sup> Sobre a questão de índole conceitual, mais precisamente do que se denomina “Precedentes” no CPC/2015, ver GAIO JÚNIOR, Antônio Pereira. *O Conceito de Precedentes no Novo CPC*. Disponível em: < [https://www.gaiojr.adv.br/artigos/o\\_conceito\\_de\\_precedentes\\_no\\_novo\\_cpc](https://www.gaiojr.adv.br/artigos/o_conceito_de_precedentes_no_novo_cpc)> Acesso em 27.12.2018.

<sup>16</sup> Sobre a historicidade e pressupostos ideários da construção da Teoria dos Precedentes tanto na Common Law quanto na Civil Law, ver, dentre muitos, DUXBURY, Neil. *The Nature and Authority of Precedent*. Cambridge: University Print House, 2008; MELLO, Patrícia Perrone Campos. *Precedentes. O desenvolvimento Judicial do Direito no Constitucionalismo Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008; GAIO JÚNIOR, Antônio Pereira. *Instituições de Direito Processual Civil*. 3 ed. Salvador: JusPodivm, 2017, p.595-618; CROSS, Rupert; HARRIS, J.W. *El Precedente em el Derecho Inglés*. Madrid: Marcial Pons, 2012; MARINONI, Luiz Guilherme. *Precedentes Obrigatórios*. São Paulo: RT, 2010; NOGUEIRA, Gustavo Nogueira. *Precedentes Vinculantes no Direito Comparado e Brasileiro*. 2 ed. Salvador: JusPodivm, 2016; MITIDIERO, Daniel. *Precedentes. Da persuasão à vinculação*. São Paulo: RT, 2017; CRAMER, Ronaldo. *Precedentes Judiciais. Teoria e Dinâmica*. Rio de Janeiro: Forense, 2016; PEIXOTO, Ravi. *Superação do Precedente e Segurança Jurídica*. 3 ed. Salvador: JusPodivm, 2018.

<sup>17</sup> CROSS, Rupert; HARRIS, J.W. *El precedente em el Derecho Inglés*. Madrid: Marcial Pons, 2012, p.23.

A preocupação com a racionalidade e coerência das decisões judiciais é um dos pontos característicos do texto do Código de Processo Civil de 2015, o que tende a favorecer a unidade do direito na medida em que se dê o mesmo tratamento ou padrão decisório a uma mesma situação de direito.

Somando-se a isso, têm-se que ainda a questão que envolve eventual ausência de compatibilidade interpretativa e aplicativa entre o sistema normativo (aqui o CPC) e determinado precedente vinculante, tornando-se ainda mais complexo o ambiente legal, denotando com tal descompatibilidade, uma afronta aos princípios da isonomia e da segurança jurídica.<sup>18</sup>

Já tivemos oportunidade de enfrentar a temática do desrespeito para com a razoável coerência do sistema judicante em sede de divergência jurisprudencial<sup>19</sup> e normativa e, ainda que seja um hercúleo caminho em construção, necessário se faz munirmos com instrumentos voltados a empreender a plena consecução do objetivo acima traçado, ou seja, edificar bases para a estabilidade das relações sociais quando delas depender, notoriamente, a própria prestação jurisdicional, esta de natureza estabilizadora no que toca a sua essência, devendo os órgãos jurisdicionais proporcionar segurança e previsibilidade naquilo que for competente para tal.

Justificado por limitações de espaço, aqui acostaremos apenas estas breves considerações como conteúdo, de fato, introdutório, ao que se enfrentará nos próximos itens, justificando o compasso e/ou descompasso entre o ordenamento processual civil e os precedentes judiciais de natureza vinculante (efeito vinculante das decisões judiciais), possibilitando a reflexão bem como compreensão de como se torna tão caro o diálogo entre estas fontes normativas no contexto hodierno do sistema processual cível pátrio, mais precisamente no que se refere à presença do Poder Público em juízo.

### **3. Fazenda Pública em Juízo Executivo.**

#### **3.1 - Considerações prévias à atuação nos polos passivo e ativo**

---

<sup>18</sup> Por isso, nos parece irrefutável a afirmativa de Dennis Loyd: “A utilidade da sistematização racionalizada parece indiscutível, no que se refere ao direito, já que uma de suas finalidades vitais é proporcionar à vida social e econômica do homem uma medida tolerável de segurança e previsibilidade.” (*A idéia de Lei*. São Paulo: Martins Fontes, 1985, p.258.)

<sup>19</sup> GAIO JÚNIOR, Antônio Pereira. Incidentes de resolução de demandas repetitivas no projeto do novo CPC – Breves apontamentos. In: *Revista de Processo*, Vol. 199, setembro de 2011, São Paulo: RT, p.247-256.



Compreende-se Fazenda Pública, tradicionalmente, como uma área da Administração Pública voltada à gestão administrativa, de finanças e mesmo orientada à implementação de políticas econômicas.

Em sentido voltado ao Direito Processual, Fazenda Pública, quando em juízo, é compreendida também como sinonímia de Poder Público ou Estado em juízo, personificando, por tudo, as pessoas jurídicas de direito público demandando ou sendo demandadas, tais como a União, os Estados, Distrito Federal, Municípios, Autarquias e Fundações Públicas.<sup>20</sup>

Atuando no polo passivo como executada e competindo um título executivo judicial (*ex vi* do art.515 do CPC), têm-se os procedimentos do Cumprimento de Sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de pagar quantia certa pela Fazenda Pública (arts.534 e 535 do CPC), além do próprio Cumprimento de Sentença que Reconheça a Exigibilidade de Obrigação de Fazer, de Não Fazer ou de Entregar Coisa (arts. 536 a 538 do CPC). Já, quando em jogo se encontra execução que envolve título executivo extrajudicial, estes previstos no art.784 do Código de Processo Civil), temos a via do Processo de Execução autônomo (Livro II da Parte Especial do CPC), cujo procedimento se dá, igualmente, em Execução de Obrigação de Pagar contra Fazenda Pública (art. 910 do CPC), e de Fazer, Não fazer e Entregar coisa (arts. 806 a 823 do CPC).

Outrossim, atuando no polo ativo, i.e., como exequente, tem a Fazenda Pública procedimento distinto, apto a agressão ao patrimônio do executado (pessoa física ou jurídica), que é aquele da denominada Execução Fiscal, regulado pela Lei n. 6.830/80.

3.2 Fazenda Pública como Executada e a Execução Provisória (Tema 45 do STF).  
*Tempo I.*

É cediço os limites políticos que cerceiam a satisfação do direito por via da atividade executiva, sobretudo no que se refere aos bens públicos, visto ser estes considerados impenhoráveis, resultando daí reflexos inegavelmente importantes, e que repercutirão, de certo, no procedimento que a Fazenda Pública como executada, como por exemplo, na questão relativa à impossibilidade de alienação de bens.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> No mesmo sentido, CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*. 13 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p.5.

<sup>21</sup> GAIO JÚNIOR, Antônio Pereira. *Instituições de Direito Processual Civil*. 5 ed. Londrina: Thoth, 2023, p.812.

É certo que a inalienabilidade decorre da impenhorabilidade, sendo, realmente, consequência desta. Bem aponta, no entanto, Araken de Assis<sup>22</sup> que

os bens públicos dominicais, integrantes do patrimônio das pessoas jurídicas de direito público (art. 99, III, do CC-02), bem como das pessoas jurídicas de direito público ‘a que se tenha dado estrutura de direito privado’ (art. 99, parágrafo único, do CC-02) – por exemplo, as fundações instituídas pelo poder público com personalidade de direito privado – comportam alienação, ‘observadas as exigências da lei’, consoante dispõe o art. 101.

E ainda completa:

Nem por isso, todavia, os bens públicos dominicais se tornam penhoráveis, ou seja, é de se promover a respectiva desafetação, autorizando a devida alienação, isso em cada caso e para finalidades especiais, cabendo tal conteúdo às leis federais, estaduais, distritais e municipais.

Mantém-se, portanto, viva orientação de Pontes de Miranda, para quem todos “os bens públicos somente podem ser alienados se a lei o permite e segundo ela o permita.”<sup>23</sup>

Observa-se que os apontamentos acima se entrelaçam com a figura obrigacional de pagar.

Nisso, quando se está diante de uma Execução Provisória em face do Poder Público, tais limites políticos devem ser sempre ponderados.

É de se entender como Cumprimento Provisório (Execução Provisória)<sup>24</sup> aquela execução realizada mediante provimento impugnado por recurso sem efeito suspensivo, correndo a mesma por conta e risco do credor, sendo que, uma vez sobrevindo decisão que a modifique ou anule, as partes serão restituídas ao estado anterior, ficando ainda o exequente sujeito à reparação de danos, eventualmente, sofridos pelo executado conforme o art. 520, I.

A despeito do art. 520 em sua extensão, se referir ao termo “sentença” (que acima, substituímos por “provimento”), na verdade, o legislador equivoca-se ao sucumbir com decisões interlocutórias que, a despeito de não se configurarem como sentença, efetivamente, implementam execuções (v.g., liminar em ação de alimentos provisionais, gerando crédito pecuniário), inclusive a provisória, posto que os recursos não impedem a

---

<sup>22</sup> Ob. cit., p. 952.

<sup>23</sup> PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de Direito Privado*. Vol. 2. 3. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1971, p. 142.

<sup>24</sup>Provisório, na verdade, é o título, não a execução em si, esta que se processa da mesma forma que a definitiva, como bem frisa o *caput* do art. 520, *caput*. No mesmo sentido, CARPI, Federico. *La provvisoria esecutorietà della sentenza*. Milão: Giuffrè, 1979, p. 6; ASSIS, Araken. *Manual da Execução*. 10. ed. São Paulo: RT, 2006, p. 294.

eficácia da decisão, salvo disposição legal ou decisão judicial em sentido contrário (art. 995 do CPC).<sup>25</sup>

De fato, são questões de ordem prática que levam o legislador, em algumas situações específicas, a reconhecer que seria mais prejudicial o retardamento da execução do que o risco de se alterar o conteúdo do provimento passível de se executar, isso com reflexos sobre a situação de fato decorrente dos atos executivos.<sup>26</sup>

Quando em questão está a Fazenda Pública como executada, pelo fato de exigir o art. 100 da Carta Constitucional, para a expedição de precatório (§5º) ou de RPV (§3º), o prévio trânsito em julgado, autorizador da respectiva agressão patrimonialmente, poderia ser a execução provisória do provimento executivo impeditiva para o alcance de qualquer ordem obrigacional.

Nisso, o Tema 145 do Supremo Tribunal Federal foi claro e objetivo ao estabelecer qualquer ausência de óbice a provisoriedade da execução, notadamente nas obrigações de fazer e não fazer, pelo entendimento de que, em sede de tais obrigações, não há atração do regime de precatórios, isso nos seguintes termos:

*“A execução provisória de obrigação de fazer em face da Fazenda Pública não atrai o regime constitucional dos precatórios.”*

Para tal conclusão se pautou a partir da inexistência de obstáculo à sistemática constitucional dos precatórios, portanto não aplicando

às obrigações de fato positivo ou negativo, dado a excepcionalidade do regime de pagamento de débitos pela Fazenda Pública, cuja interpretação deve ser restrita. Por consequência, a situação rege-se pela regra legal de que toda decisão não autossuficiente pode ser cumprida de maneira imediata, na pendência de recursos não recebidos com efeito suspensivo. 4. Não se encontra parâmetro constitucional ou legal que obste a pretensão de execução provisória de sentença condenatória de obrigação de fazer relativa à implantação de pensão de militar, antes do trânsito em julgado dos embargos do devedor opostos pela Fazenda Pública.<sup>27</sup>

Vale ainda destacar que o Superior Tribunal de Justiça – STJ, vem reconhecendo a possibilidade de execução provisória em face da Fazenda Pública em outros conteúdos, tais como nomeação e posse em cargo público, em razão da aprovação em concurso, *ex*

---

<sup>25</sup> ASSIS, Araken. *Manual da Execução*. 18 ed. São Paulo: RT, 2016, p. 297.

Sustenta o festejado autor, e de maneira acertada, que com relação à decisão interlocutória, a sua execução se revela provisória em um duplo sentido: Cessando-se em virtude de agravo, eventualmente, interposto; e do provimento de mérito que porventura venha a julgar pela improcedência da demanda.

<sup>26</sup> No mesmo sentido, THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil*. Vol. III. 50 ed., Rio de Janeiro: Forense, 2017, p.118.

<sup>27</sup> STF. n. 573.872/RS. Rel. Min. Edson Fachin. Publicado em 11.09.2017, DJe em 03.10.2017.

vi, dentre muitos, do EDcl nos EDcl no RMS 27.311/AM, Rel. Min. Jorge Mussi, 5ª Turma, julgado em 06/02/2014, *DJe* 14/02/2014; do AgRg no Ag 1.161.985/ES, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, 5ª Turma, julgado em 22.6.2010, *DJe* 2.8.2010; do REsp 1397516/SC 2013/0261779-2, Rel. Min. Sérgio Kukina, 1ª Turma Julg. 20.04.2015. *DJ* 24.04.2015.

### 3.3. Fazenda Pública como Exequente e a Execução Fiscal. *Tempo II*

Determina a Lei n. 6.830/80 a sistemática concernente à cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, comumente conhecida como Execução Fiscal.

Tal veículo satisfativo, corresponde a uma forma especial de execução por quantia certa, fundada em título executivo extrajudicial, se apresentando enriquecida com normas peculiares e específicas, destinadas a atender as necessidades por demais especiais dos entes administrativos.

Em face da disposição contida no art. 1º da supracitada lei, não existem óbices para a aplicação subsidiária do CPC, mormente no que tange ao seu Título II, art. 797 e seguintes.

O presente tópico não objetiva uma análise pormenorizada da Lei n.6.830/80, mas de conteúdos que a ela tocam e precedentes judiciais vinculantes que procuraram ocupar de contornos interpretativos de seu texto, gerando uma guinada normativa cuja aplicação se faz questionável dinante do que a regra originária dita.

*a) Tema 390/ STF, Súmula n.314/STJ, Tema Repetitivo 568/STJ e a prescrição intercorrente em executivos fiscais*

Em síntese apertada, trata-se a Prescrição Intercorrente da perda do direito de seguir com a cobrança do crédito – aqui o tributário - onde, após o despacho que determinar a citação, não for localizado o devedor ou bens passíveis de penhora, cabendo então ao órgão julgador a suspensão do processo por um ano. Uma vez corrido tal lapso temporal sem que ainda não tenham sido localizados bens penhoráveis ou mesmo o devedor, caberá ao magistrado a determinação de arquivamento do feito, momento em se iniciará o decurso do prazo prescricional, findo o qual o Juiz, depois de ouvida a Fazenda Pública, poderá, de ofício, reconhecer a prescrição intercorrente e decretá-la de imediato

Nestes termos, qualquer manifestação do exequente, seja durante a suspensão ou mesmo após esta, durante o prazo prescricional em andamento, que não possuir aptidão para suspendê-la ou interrompe-la, como a citação positiva do executado ou mesmo o

encontro de bens passíveis de penhora, não terá o condão de afastar a prescrição intercorrente.

A construção de Precedentes acerca da presente temática foi importante para esclarecer e estabelecer determinada racionalidade interpretativa ao próprio art. 40 da LEF, cujo modelo já se fazia estabelecido pelo artigo 174 do Código Tributário Nacional, sendo incluído a forma interpretativa acima no próprio Código de Processo Civil, aí para obrigações não tributárias, conforme os §§ 4º ao 7º do art. 921, decorrentes de redação da Lei n.14.195/2021.

No conjunto de precedentes arrolados no item - ainda que outros existam - os contornos sobre a matéria em tela se fazem nos seguintes termos:

- *Tema 390/ STF*: “É constitucional o art. 40 da Lei nº 6.830/1980 (Lei de Execuções Fiscais LEF), tendo natureza processual o prazo de 1 (um) ano de suspensão da execução fiscal. Após o decurso desse prazo, inicia-se automaticamente a contagem do prazo prescricional tributário de 5 (cinco) anos. ”

- *Súmula n.314/STJ*: “Em execução fiscal, não localizados bens penhoráveis, suspende-se o processo por um ano, findo o qual se inicia o prazo da prescrição quinquenal intercorrente. ”

- *Tema Repetitivo 568/STJ*: “A efetiva constrição patrimonial e a efetiva citação (ainda que por edital) são aptas a interromper o curso da prescrição intercorrente, não bastando para tal o mero peticionamento em juízo, requerendo, v.g., a feitura da penhora sobre ativos financeiros ou sobre outros bens.”

*b) Interrupção da prescrição no ajuizamento da execução fiscal (REsp 1.120.295/SP e AI no AG 1.037.765/SP).*

É cediço que, nos termos do art. 174, parágrafo único, I, do Código Tributário Nacional- CTN, a data do despacho do juiz que determina a citação, proferido dentro do prazo prescricional, é o marco temporal que interrompe a prescrição da cobrança dos créditos tributários.

Lado outro, em contrário sensu ao dispositivo supra, o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do REsp 1.120.295/SP no âmbito da sistemática dos recursos repetitivos, decidiu, com base no artigo 219, parágrafo 1º, do CPC (hoje, art. 240, §1º do CPC/2015), que o *dies ad quem* da prescrição tributária seria a data do ajuizamento da

ação de execução fiscal, tendo em vista que a “*interrupção da prescrição, operada pelo despacho que ordena a citação, ainda que proferido por juízo incompetente, retroagirá à data de propositura da ação.*” (Grifo nosso).

Esclarece-se que o julgamento do REsp 1.120.295/SP em regime de repetitivo, é o primeiro na história dos tribunais superiores em que se decidiu que lei ordinária (CPC) poderia tratar de prescrição tributária, sob o argumento de que a lei complementar (CTN) seria incoerente.<sup>28</sup>

O julgado, de fato, causa polêmica na medida em que:

(i) O art. 146, III, “b”, da Carta Constitucional de 1988, expressa que somente lei complementar tem competência para disciplinar sobre normas gerais de matéria tributária, dentre elas a prescrição,<sup>29</sup> conforme já pacificado pelo Supremo Tribunal Federal. Logo, aplicar o dispositivo do CPC, em detrimento do CTN, representaria evidente inobservância ao que dispõe o texto constitucional.

(ii) O próprio CTN em seu art. 174, parágrafo único, I,<sup>30</sup> determina que o despacho do juiz que determina a citação, proferido dentro do prazo prescricional, é o marco temporal que interrompe a prescrição da cobrança dos créditos tributários.

(iii) Em sede de Execução Fiscal, a Lei n.6.830/80, estabelece em seu art. 8º, §2º, que:

*Art. 8º - O executado será citado para, no prazo de 5 (cinco) dias, pagar a dívida com os juros e multa de mora e encargos indicados na Certidão de Dívida Ativa, ou garantir a execução, observadas as seguintes normas:*

*(...)*

*§ 2º - O despacho do Juiz, que ordenar a citação, interrompe a prescrição.*

---

<sup>28</sup> DE SANTI, Enrico Marcos Diniz et al. “Aplicação do CPC na execução do crédito tributário”. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jun-24/neffgv-aplicacao-cpc-execucao-credito-tributario/> . Acesso em 04.5.2024.

<sup>29</sup> “Art. 146. Cabe à lei complementar:

*(...)*

*III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:*

*(...)*

*b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;”.*

<sup>30</sup> “Art. 174. A ação para a cobrança do crédito tributário prescreve em cinco anos, contados da data da sua constituição definitiva.

*Parágrafo único. A prescrição se interrompe:*

*I – pelo despacho do juiz que ordenar a citação em execução fiscal;”.*

Nítida então é a previsão expressa de que o despacho do órgão julgador interrompe a prescrição, sem qualquer alusão à sua retroatividade quanto a propositura da ação.

Importante pontuar que o retro referido REsp 1.120.295/SP foi superado após 10 meses por um julgado da Corte Especial do STJ no AI no AG 1.037.765/SP, ao qual fora julgado que “tanto no regime constitucional atual (art. 146, III, b, CF/88), quanto no regime constitucional anterior (art. 18, 1º da EC 01/69), as normas sobre prescrição e decadência de crédito tributário estão sob reserva de lei complementar”.

Para termos a noção da aplicação desforme entre os referidos julgados, o primeiro (AI no AG 1.037.765/SP) foi aplicado pelo STJ 8 vezes enquanto o segundo (REsp 1.120.295/SP), 38 vezes. No TRF3, o primeiro fora aplicado 170 vezes e o segundo 1470 vezes. No TJ/SP aplicou-se 400 vezes o primeiro e 10.000 o segundo.<sup>31</sup>

De tudo fica a questão: ou os julgadores, deliberadamente, não querem se ater ao art.146 da CF/88 ou não se dão conta do equívoco. No caso das Procuradorias, sistematicamente, apresentam ao Poder Judiciário o REsp 1.120.295/SP como fundamento para o não reconhecimento da prescrição, gerando divergências entre Fisco e contribuintes.

Em nosso entendimento, o disposto no Código Tributário Nacional e na Lei de Execução Fiscal deveria prevalecer em detrimento do que estabelece o CPC, visto que a matéria da prescrição tributária se encontra reservada à lei complementar (CTN). Soma-se a isso o fato de que, tanto o CTN e quanto LEF são mais específicos que o CPC e expressam em caráter unissonante, que o despacho de citação é o marco interruptivo da prescrição (artigo 174, parágrafo único, I, do CTN e artigo 8º, parágrafo 2º da LEF).

### **Considerações Finais**

A Unidade do Direito é fator preponderante quando estamos diante de um sistema normativo que projeta como objetivo, o prestígio ao binômio previsibilidade-segurança

---

<sup>31</sup> Disponível em: <https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2023/09/aplicacao-cpc-execucao-credito.pdf> Acesso em 15.05.2024.

jurídica, tendo na figura dos Precedentes Judiciais, instrumento hábil em sua forma vinculante, aptidão para alcançar tal desiderato.

A Fazenda Pública, como demonstrado, é partícipe constante no uso do serviço público da justiça, o que, notadamente, tem em suas mais diversas demandas, seja em polo ativo ou passivo, ensejadoras de manifestações do Poder Judicante voltadas à edificação de precedentes vinculantes em um número extenso de temáticas.

Nestes termos, procuramos neste artigo trazer à baila três temas de real interesse dogma e pragmático – execução provisória, prescrição intercorrente e interrupção da prescrição - e os precedentes vinculantes a eles existentes quando em questão está o Poder Público em juízo.

Para além de um juízo valorativo e da necessária padronização normativa, cujo objeto central se encontra na edificação e solidez da unidade do direito, notou-se a dificuldade no diálogo entre o texto legal e a *ratio* decisória dos precedentes em questão, dificultando, nestes termos, no estabelecimento de uma efetiva interlocução entre fontes necessárias ao estabelecimento do binômio destacado alhures.

### **Referências Bibliográficas**

ASSIS, Araken. *Manual da Execução*. 10. ed. São Paulo: RT, 2006.

BITTAR, Eduardo C. B. *Introdução ao Estudo do Direito. Humanismo, Democracia e Justiça*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. 6 ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1995.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. *O Direito na sociedade complexa*. São Paulo: Max Limonad, 2000.

CARPI, Federico. *La provvisoria esecutorietà della sentenza*.. Milão: Giuffrè, 1979.

CRAMER, Ronaldo. *Precedentes Judiciais. Teoria e Dinâmica*. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

CROSS, Rupert; HARRIS, J.W. *El Precedente em el Derecho Inglés*. Madrid: Marcial Pons, 2012.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*. 13 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.



DE SANTI, Enrico Marcos Diniz et al. “Aplicação do CPC na execução do crédito tributário”. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jun-24/neffgv-aplicacao-cpc-execucao-credito-tributario/> .

DUXBURY, Neil. *The Nature and Authority of Precedent*. Cambridge: University Print House, 2008.

DWORKIN, Ronald. *A Matter of Principle*. Cambridge: Harvard University Press, 1985.

FONTES, José. *O Direito ao cotidiano estável. Uma questão de Direitos Humanos*. Coimbra: Coimbra Editora, 2013.

GAIO JÚNIOR, Antônio Pereira. *Processo Civil, Direitos Fundamentais Processuais e Desenvolvimento. Flexos e reflexos de uma relação*. 3 ed. Londrina: Thoth, 2024.

GAIO JÚNIOR, Antônio Pereira. *Instituições de Direito Processual Civil*. 5 ed. Londrina: Thoth, 2023.

GAIO JÚNIOR, Antônio Pereira. *Instituições de Direito Processual Civil*. 3 ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

GAIO JÚNIOR, Antônio Pereira. Incidentes de resolução de demandas repetitivas no projeto do novo CPC – Breves apontamentos. In: *Revista de Processo*, Vol. 199, setembro de 2011, São Paulo: RT, p.247-256.

GAIO JÚNIOR, Antônio Pereira. *O Conceito de Precedentes no Novo CPC*. Disponível em: < [https://www.gaiojr.adv.br/artigos/o\\_conceito\\_de\\_precedentes\\_no\\_novo\\_cpc](https://www.gaiojr.adv.br/artigos/o_conceito_de_precedentes_no_novo_cpc) >

GRAU, Eros. *La doble desestructuración y la interpretación del derecho*. Trad. Barbara Rosenberg. Barcelona: Bosch, 1996.

LOYD, Dennis. *A idéia de Lei*. São Paulo: Martins Fontes, 1985.

LUHMANN, Niklas. *Sociologia do Direito*. Vol. I. Trad. Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Precedentes Obrigatórios*. São Paulo: RT, 2010.

MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *O Projeto do CPC. Críticas e propostas*. São Paulo: RT, 2010.

MARQUES, Cláudia Lima. O diálogo das fontes como método da nova teoria geral do direito: um tributo a Erick Jayme. In: MARQUES, Cláudia Lima (Coord.). *Diálogo das Fontes*. São Paulo: RT, 2012, p.27.

MELLO, Patrícia Perrone Campos. *Precedentes. O desenvolvimento Judicial do Direito no Constitucionalismo Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

MITIDIERO, Daniel. *Precedentes. Da persuasão à vinculação*. São Paulo: RT, 2017.

NOGUEIRA, Gustavo Nogueira. *Precedentes Vinculantes no Direito Comparado e Brasileiro*. 2 ed. Salvador: JusPodivm, 2016.

PEIXOTO, Ravi. *Superação do Precedente e Segurança Jurídica*. 3 ed. Salvador: JusPodivm, 2018.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de Direito Privado*. Vol. 2. 3. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1971.

RÁO, Vicente. *O Direito e a vida dos Direitos*. 6 ed. São Paulo: RT, 2005.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil*. Vol. III. 50 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

TUCCI, José Rogério Cruz e. Parâmetros de eficácia e critérios de interpretação do Precedente Judicial. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim et. al (Coord.). *Direito Jurisprudencial*. São Paulo: RT, 2012, p.100-121.

### **Documentos eletrônicos**

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2022-08/cnj-divulga-lista-com-os-maiores-litigantes-da-justica>.

<https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2023/09/aplicacao-cpc-execucao-credito.pdf>