



JUSTIÇA FEDERAL
Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal

NOTA TÉCNICA N. 28/2020

Brasília, 15 de maio de 2020.

Assunto: Competência para as ações impugnativas de dívida ativa inscrita.

Relator: Juiz Federal Erik Frederico Gramstrup e Juiz Federal Eurico Zecchin (TRF3)

1. RELATÓRIO

1.1 Cuida-se de nota técnica referente à competência das Varas Especializadas em Execuções Fiscais Federais, tomada em comparação à competência das Varas Cíveis, no que diz respeito às ações “anulatórias” ou “declaratórias negativas” de crédito fiscal.

2. JUSTIFICATIVA

2.1. As Varas Especializadas em Execuções Fiscais Federais foram planejadas para absorver os respectivos procedimentos. Diferentemente do que ocorre em alguns dos Tribunais de Justiça de entes federados, as Varas de Execução Fiscal, no âmbito da União, não foram concebidas como “anexos” de Varas já existentes, mas sim como unidades jurisdicionais completas, cada qual com seu quadro de magistrados, titular e substituto e respectiva secretaria. A intenção inicial não era a de que absorvessem determinada “matéria”, pois a dívida ativa compreende qualquer crédito inscrito, independentemente de sua natureza, mas sim certo procedimento, aquele previsto na Lei n. 6.830/1980 e que se refere à execução de dívida ativa inscrita. Somente por impropriedade de linguagem, portanto, diz-se que as Varas de Execução Fiscal são unidades especializadas *ratione materiae*.

2.2. Em razão da peculiaridade mencionada, é possível a duplicidade de esforços e de julgamentos em relação não apenas a mesma matéria, mas também à mesma causa de pedir, quando se confronta a competência das Varas Federais não especializadas com as Varas Especializadas em Execuções Fiscais Federais. Ainda que na ação anulatória do lançamento busque-se o desfazimento do ato constitutivo do crédito, ao passo que a segunda tem por escopo impugnar o título executivo extrajudicial que embasa a pretensão executiva deduzida pelo Fisco. Essa duplicidade é inconveniente, não apenas por representar



JUSTIÇA FEDERAL
Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal

desperdício de recursos humanos e materiais, como também porque pode levar a julgamentos contraditórios em primeiro grau de jurisdição. Abre também caminho para o emprego oportunista dos remédios processuais pelas partes, originando procedimentos desenhados de modo diverso pela lei, com objeto aparentado ou idêntico.

2.3. Desse modo, o tema pode ser apreciado por este Centro de Inteligência. Enquadra-se no disposto no artigo 2º, I, “c”, da Resolução CJF n. 499/2018, legitimando a atuação do Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal, *in verbis*:

Art. 2º Compete ao Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal:

I - o monitoramento de demandas judiciais, visando:

c) emitir notas técnicas referentes às demandas repetitivas ou de massa, notadamente para recomendar a uniformização de procedimentos administrativos e jurisdicionais e o aperfeiçoamento da legislação sobre a controvérsia;

3. FUNDAMENTAÇÃO

3.1. A experiência histórica no processamento das execuções fiscais, como ficou sobredito, mostra que as respectivas Varas Especializadas foram tendo em vista o procedimento e não a matéria. A dívida ativa inscrita pode compreender qualquer modalidade de crédito público, seja ele tributário ou não, com raríssimas exceções, sendo igualmente rarefeitos, na jurisprudência, os casos em que não se admitiu execução fiscal por conta, exclusivamente, da natureza do crédito exequendo. Como corolário indesejável, o crédito levado à inscrição e cobrança pode ser combatido, pelo executado, em duas unidades judiciárias diversas, em primeiro grau de Jurisdição: as Varas Cíveis Federais, em princípio competentes para as ações nominadas, na praxe forense, como “anulatórias” e “declaratórias negativas” do crédito – seja ele tributário ou não; e as próprias Varas de Execução Fiscal, por meio dos embargos do devedor (e outros incidentes). Nas considerações que se seguirão, será tomado em conta o estado de coisas anterior à vigência do Código de Processo Civil de 2015, para, em seguida, avaliar-se seu impacto sobre a problemática em debate.



JUSTIÇA FEDERAL
Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal

3.2. A duplicidade de caminhos para o devedor interessado em impugnar o crédito da pessoa jurídica de direito público (sempre lembrando que ele pode ser “fiscal”, no sentido estrito, ou não) advém, portanto, do fato de que os embargos do devedor são ação de cognição, que pode encampar diversas das matérias discutidas em outras ações impugnativas do crédito (por exemplo, a constitucionalidade ou a legalidade do crédito), além daquelas peculiares ao processo de execução fiscal (por exemplo, acessórios como os “encargos legais” previstos em substituição aos honorários do direito comum).

3.3. O primeiro inconveniente, do ponto de vista da economia processual e também da gestão de recursos orçamentários escassos está na inevitável arguição de conexão, continência ou mesmo litispendência, total ou parcial, discussões essas puramente processuais e que levam à morosidade do exame do mérito, exame esse, como se sabe, preferido pela vigente legislação processual, como o mais adequado à distribuição de Justiça, nos quadros do Estado Democrático de Direito. Eventuais dilações estão ligadas à percepção de que poderia tratar-se de conexão, originando dúvidas sobre como resolvê-las, podendo-se aventar hipóteses diversas (pelo menos até a vigência do CPC/2015): (a) reunir os feitos do Juízo de competência Especializada; (b) reunir os feitos no Juízo prevento pela distribuição mais antiga; (c) entender-se que é o caso de suspensão de um dos feitos, por prejudicialidade externa com o outro; (d) o não conhecimento dos embargos, com pronunciamento simultâneo de que a anulatória será processada, para os devidos fins, como embargos à execução; (e) decretar litispendência em relação a toda a matéria discutida no feito de distribuição mais recente; e (f) decretar litispendência apenas em relação à matéria principal dos embargos (isto é, os motivos pelos quais o crédito fora impugnado), julgando-se, no âmbito especializado, apenas as questões processuais e acessórios típicos das execuções fiscais federais. Nem é preciso dizer que os entendimentos, quanto às soluções aventadas, variavam conforme o tempo e o lugar, originando insegurança e multiplicação do trabalho, geneticamente ligadas, é importante destacar, por questões unicamente processuais.

3.4. O segundo inconveniente notado, a partir desse estado de coisas, reside na possibilidade de julgamentos contraditórios em primeiro grau de jurisdição, caso se



JUSTIÇA FEDERAL
Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal

estabeleça que não há conexão, ou simplesmente por ignorar, um Juízo, a existência de feito sendo processado no outro, com objeto similar ou idêntico, entre as mesmas partes.

3.5. O terceiro inconveniente deriva do emprego oportunista dos diversos meios de impugnação do crédito. O devedor (contribuinte ou não) pode valer-se de ação impugnativa autônoma, em Juízo diverso do Especializado, *sem garantir* o crédito em curso de cobrança, observando-se a inconsistência de o mesmo crédito ocupar a atenção e o esforço de dois juízos de primeiro grau diferentes, por conta de incidentes processuais atípicos, como a “exceção de preexecutividade”. Caso o devedor venha a garantir o crédito nos autos da ação impugnativa autônoma precedente, surge o problema de definir-se se a mesma garantia poderia ser aproveitada para a execução e, em caso positivo, se o prazo dos embargos correria a partir da sua formalização como penhora ou depósito – ou se seria mais oportuno impedi-lo de correr, por conta das discussões já aventadas envolvendo conexão, litispendência etc. Nota-se também o esforço de devedores na adição ou reformulação de teses já expostas em ação anulatória, com a intenção de tentar afastar a sua identidade com os embargos e assim evitar o reconhecimento de litispendência pelo juízo da execução, duplicando suas chances de sucesso. Pode ainda o devedor visar contornar a autoridade da *res iudicata* valendo-se de eventual falta de comunicação entre os juízos competentes para repetir, nos embargos, questões decididas de modo definitivo no juízo cível. A opção oportunista pela ação impugnativa autônoma conduz ainda ao problema dos efeitos do recurso cabível, que nela comportará, de ordinário, suspensão dos efeitos da decisão, enquanto que a apelação do devedor vencido nos embargos à execução fiscal tem efeito meramente devolutivo – o que é agravado pelo fato de a execução por título extrajudicial, gênero de que a execução fiscal é espécie, ter natureza definitiva. Nos feitos de alçada reduzida, também são diferentes os recursos cabíveis, conforme se trate de embargos à execução fiscal e ação impugnativa autônoma, pois nos primeiros ainda persiste a figura dos embargos infringentes de primeiro grau.

3.6. Mais recentemente, a inovação jurisprudencial propícia às ações “cautelares” para antecipação de penhora, movidas pelo devedor em face da pessoa jurídica de direito público e motivadas pela eventual demora no ajuizamento da execução fiscal



JUSTIÇA FEDERAL
Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal

trouxe novas perplexidades e aporias. Tais ações têm sido entendidas como conexas à execução de dívida ativa e, portanto, de competência do Juízo Especializado. Que objeto, porém, poderiam compreender: somente a formalização da garantia ou também outras providências de natureza urgente? Surgindo aqui, caso a resposta oriente-se para a possibilidade de cumulação de pedidos, o mesmo problema da duplicação da competência, considerados os Juízos Comuns e os Especializados.

3.7. As dificuldades em comento poderiam ser minoradas pelas normas de organização judiciária, pois são elas que distribuem as atribuições quando da criação de Juízos Especializados. Na Justiça Federal, tais normas são representadas por provimentos dos Tribunais Regionais Federais, à falta de uma lei de organização judiciária da União. A tradição, porém, é a da ausência de provimentos taxativos acerca da competência das Varas Especializadas. Esses atos costumam declará-las criadas ou instaladas, partindo-se do princípio de que a nomenclatura “execução fiscal” já seria suficiente para dar conta da competência.

3.8. Notável exceção ao que ficou dito é consubstanciada pelo Provimento n. 25/2017, do Conselho da Justiça Federal, que, na linha da tradição criada por seu precedente, Provimento n. 56/1991, explicitou, tornando-se verdadeira norma de organização judiciária, a competência das Varas Especializadas em Execuções Fiscais. Em seu art. 1º, atribui às unidades especializadas, além (a) das execuções de dívida ativa e (b) os respectivos embargos, também: (c) as medidas cautelares fiscais da Lei n. 8.397/1992; e (d) as já mencionadas demandas tendentes (unicamente) à antecipação de penhora. Sobre estas últimas, é de bom aviso notar que o Provimento n. 25 explicitou a exclusividade do pedido de antecipação da garantia, precedendo o ajuizamento da execução, mesmo que, em Juízo Cível, corra demanda voltada à discussão do crédito “fiscal” (“fiscal”, aqui, tomado como sinônimo de crédito inscrito).

3.9. Finalmente, é preciso tomar em consideração o impacto do Código de Processo Civil de 2015. Inovando em relação a seu congênere de 1973, o vigente CPC passou a considerar conexas a ação de execução de título extrajudicial e a ação de conhecimento “relativa ao mesmo ato jurídico” (art. 55, § 2º, I), sendo possível inferir, quanto a essa



expressão linguística, que ela compreenderia, na execução fiscal, o **ato de inscrição da dívida ativa da pessoa jurídica de direito público, tributária ou não**. Na mesma linha de racionalização e simplificação, o CPC de 2015 prescreveu que o efeito típico da conexão – reunião de feitos – dar-se-ia **sempre que necessário para evitar julgamentos conflitantes ou contraditórios** (art. 55, § 3º), dicção essa que convém obviamente à problemática acima discutida.

3.10. Infere-se, portanto, que seria possível cogitar-se, caso as instâncias competentes venham a entender oportuno, a edição de normas de organização judiciária adaptadas à realidade criada pela nova codificação processual. O CPC/2015 parece indicar a reunião de feitos em um único Juízo, tratando-se de execução fiscal (espécie de execução de título extrajudicial) e de ação impugnativa autônoma de dívida ativa (art. 55, § 2º, I). E o faz por dois motivos, não apenas porque se reportou explicitamente às execuções (em geral) e ações impugnativas relacionadas, como também porque favoreceu as práticas elisivas de julgamentos conflitantes. A reunião de feitos, como sói ocorrer em matéria de conexão, dar-se-ia perante Juízo cuja competência não pode ser prorrogada, isso é, o especializado, cujas atribuições decorrem das peculiaridades do procedimento executivo e não, propriamente falando, da matéria. As normas de organização judiciária, representadas por provimentos regionais, poderiam ainda explicitar, a exemplo do que sucede na 3ª Região, a competência para as ações cautelares fiscais – essas, com propósito puramente didático – e para as ações antecipatórias de penhora, discriminando, ainda, se tal pedido poderia ser cumulado com outros, no Juízo Especializado, ou não. Tais provimentos poderiam ainda esclarecer se as ações tendentes à formalização da penhora competiriam ao Juízo Especializado a partir da inscrição – ou um momento mais remoto, pois tal dúvida já se faz eventualmente sentir nas Seções Judiciárias.

4. CONCLUSÃO

Propõe-se, portanto, por meio da presente nota técnica, que os problemas acima levantados sejam levados ao conhecimento das autoridades e órgãos competentes para emissão de normas de organização judiciária no âmbito da Justiça Federal, sugerindo-se a



JUSTIÇA FEDERAL
Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal

edição de Provimentos, aparentados ao de n. 25/2015 do CJF, mas adaptados ao Código de Processo Civil de 2015. Com isso se espera: (a) a redução de discussões exclusivamente processuais; (b) a economia de tempo, recursos e esforço dos magistrados e servidores; (c) a uniformidade de procedimentos e redução de litígios no âmbito discutido.