



A Liquidação Antecipada do Seguro-Garantia: Temos um Veredito?

Matheus César de Carvalho Pontes

Advogado. Mestrando em Direito Econômico pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Especialista em Gestão Jurídica de Contratos de Seguros e Inovação pela Escola de Negócios e Seguros (ENS). Pós-graduando em Direito Tributário Empresarial pela BSSP Centro Educacional.
matheus.ccponetes@gmail.com

Nícolas de Oliveira Safadi

Advogado. Mestrando em Direito Tributário pela Universidade de São Paulo (USP). Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET) e em Holdings pela BSSP Centro Educacional.
nicolassafadi@gmail.com

Resumo

O seguro-garantia se destaca atualmente pelo seu crescimento, propiciando o cumprimento de obrigações, ao passo que também tem gerado inquietação nas apólices de execuções fiscais. A controvérsia sobre a liquidação antecipada, debatida sob o rito dos recursos especiais repetitivos, busca precedente obrigatório do Superior Tribunal de Justiça, tratando sobre ponto cujo impacto jurídico e financeiro é notável, permitindo à Fazenda Pública liquidar antecipadamente a garantia, enquanto o contribuinte enfrenta a perda da quantia cobrada. A pesquisa explora a complexidade multidisciplinar desse tema na intenção de checar sua conformidade frente ao ordenamento jurídico. Em que pese a nova Lei 14.689/2023 supostamente proibir, em definitivo, a liquidação antecipada, a questão permanece pendente de julgamento no STJ. O estudo promete aprofundar-se na fenomenologia do seguro-garantia na execução fiscal, abordar a discussão da liquidação antecipada e propor direções para o presente e para o futuro.

Palavras-chave

Liquidação antecipada do seguro-garantia; Execução fiscal; Garantia da execução fiscal.

Sumário

1. Introdução. 2. O seguro-garantia na execução fiscal. 3. A (im)possibilidade de liquidação antecipada do seguro-garantia antes do trânsito em julgado dos embargos à execução fiscal. 4. A Lei 14.689/2023 e a derrubada do veto presidencial: ponto final? 5. Considerações finais. 6. Referências Bibliográficas.



Abstract

Early liquidation of the surety bond: Do we have a resolution?

Matheus César de Carvalho Pontes

Lawyer. Currently pursuing a Master's degree in Economic Law at the Federal University of Paraíba (UFPB). Specialized in Legal Management of Insurance Contracts and Innovation from ENS (Business and Insurance School). Postgraduate student in Corporate Tax Law at BSSP Centro Educacional. matheus.ccpontes@gmail.com

Nicolas de Oliveira Safadi

Lawyer. Currently pursuing a Master's degree in Tax Law at the University of São Paulo (USP). Specialized in Tax Law by IBET (Brazilian Institute of Tax Studies) and in Holdings from BSSP Centro Educacional. nicolassafadi@gmail.com

Summary

The surety bond currently stands out for its growth in ensuring the fulfillment of obligations, while also causing concern in tax execution policies. The controversy surrounding early liquidation, debated under the procedure of repetitive special appeals, seeks a mandatory precedent from the Superior Court of Justice dealing with an issue whose legal and financial impact is significant. This allows the Public Treasury to settle the guarantee in advance, while the taxpayer faces the loss of the amount collected. The research explores the multidisciplinary complexity of this rapidly expanding topic with the intention of verifying its conformity to the legal system. Despite Law No. 14,689/2023, which supposedly definitively prohibits early liquidation, the issue remains pending judgment in the STJ. The study promises to delve into the phenomenology of surety bonds in tax execution, address the debate on early liquidation, and propose directions for present and future.

Keywords

Early liquidation of the surety bond; Tax execution; Guarantee of tax execution.

Contents

1. Introduction. 2. The surety bond in tax execution. 3. The (im)possibility of early liquidation of the surety bond before the final adjudication of appeals in tax execution. 4. The Law 14.689/2023 and the overturning of the presidential veto: the end? 5. Final considerations. 6. Bibliographic references.



Sinopses

La Liquidación Anticipada del Seguro de Garantía: ¿Tenemos un veredicto?

Matheus César de Carvalho Pontes

Abogado. Maestrando en Derecho Económico por la Universidad Federal de Paraíba (UFPB). Especialista en Gestión Jurídica de Contratos de Seguros e Innovación por la Escuela de Negocios y Seguros (ENS). Estudiante de posgrado en Derecho Tributario Empresarial por BSSP Centro Educacional.
matheus.ccpontes@gmail.com

Nícolas de Oliveira Safadi

Abogado. Maestrando en Derecho Tributario por la Universidad de São Paulo (USP). Especialista en Derecho Tributario por el Instituto Brasileño de Estudios Tributarios (IBET) y en Holdings por BSSP Centro Educacional.
nicolassafadi@gmail.com

Resumen

El seguro de garantía se destaca actualmente por su crecimiento, facilitando el cumplimiento de obligaciones, aunque también ha generado inquietud en las pólizas de ejecuciones fiscales. La controversia sobre la liquidación anticipada, debatida bajo el procedimiento de recursos especiales repetitivos, busca un precedente obligatorio del Superior Tribunal de Justicia, tratando un punto cuyo impacto jurídico y financiero es notable, permitiendo a la Hacienda Pública liquidar anticipadamente la garantía, mientras que el contribuyente enfrenta la pérdida de la cantidad cobrada. La investigación explora la complejidad multidisciplinaria de este tema con la intención de verificar su conformidad con el ordenamiento jurídico. A pesar de que la nueva Ley 14.689/2023 supuestamente prohíbe definitivamente la liquidación anticipada, la cuestión sigue pendiente de fallo en el STJ. El estudio promete profundizar en la fenomenología del seguro de garantía en la ejecución fiscal, abordar la discusión sobre la liquidación anticipada y proponer directrices para el presente y el futuro.

Palabras-clave

Liquidación anticipada del seguro de garantía; Ejecución fiscal; Garantía de la ejecución fiscal.

Sintesis

1. Introducción. 2. El seguro de garantía en la ejecución fiscal. 3. La (im)posibilidad de liquidación anticipada del seguro de garantía antes de la sentencia firme de los embargos en la ejecución fiscal. 4. La Ley 14.689/2023 y la anulación del veto presidencial: ¿punto final? 5. Consideraciones finales. 6. Referencias Bibliográficas.



1. Introdução

O seguro-garantia,¹ na qualidade de instrumento que propicia o fiel cumprimento de obrigações, tem se destacado como um dos segmentos mais promissores do mercado segurador. Uma inquietação, todavia, vem sendo gerada nas apólices destinadas às execuções fiscais. Discute-se a possibilidade de liquidação antecipada, antes do trânsito em julgado dos embargos à execução fiscal, ressaltando apenas o levantamento dos valores, que deverão permanecer depositados em juízo até a decisão definitiva de mérito, na esteira de precedentes do Superior Tribunal de Justiça (AgInt no AREsp 2.239.181/RS; REsp 1.996.660/RS; AgInt no AREsp 1.646.379/RJ).

No momento da publicação deste trabalho, o tema está afetado sob o rito dos recursos especiais repetitivos (Controvérsia 559), no intuito de gerir e julgar os processos pendentes e formar precedente obrigatório (CUNHA, 2022), e será, até então, analisado pela 1ª Seção da Corte Especial.

Como aludido pela Ministra Assusete Magalhães no despacho de afetação dos recursos, a controvérsia tem relevante impacto jurídico e financeiro. Do lado da Fazenda Pública existe a possibilidade de liquidar antecipadamente a garantia, requerendo o depósito em juízo, antes que transite em julgado a decisão de mérito nos embargos à execução fiscal, visando, supostamente, a uma maior segurança dos créditos cobrados. Do lado do contribuinte, vislumbra-se a perda da disponibilidade da quantia cobrada, outrora garantida através de uma apólice, e, ao fim, de capital de giro.

Válido é destacar que, segundo dados da CNseg (2024), no ano de 2023, a contratação de seguro-garantia teve alta de 19,2%, arrecadando R\$ 4,7 bilhões, enquanto a projeção de crescimento do mercado como um todo para o mesmo período era de 10,4%, revelando que, proporcionalmente, sua expansão foi praticamente o dobro em comparação ao restante. Trata-se, portanto, de um segmento em franca expansão.

Para além da relevância econômico-financeira, o seguro-garantia aplicado às execuções fiscais conecta ramos do direito didaticamente apartados, porém integrantes de uma mesma unidade (CARVALHO, 2019).² Interseccionam-se no presente debate temas de direito civil, tributário e processual civil, tudo sempre suportado pela teoria geral e filosofia do direito.

¹ Utilizar-se-á ao longo da pesquisa, por opção, a grafia “seguro-garantia”, com hífen, a mesma da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133/2021).

² Fala-se da lição de Paulo de Barros Carvalho, que destaca a tradicional (e muitas vezes necessária) divisão do direito em diferentes áreas, para fins do ensino jurídico, fato que não pode jamais eclipsar a unidade do direito como sistema.



A pesquisa não pretende – e nem poderia – esgotar o objeto escrutinado, objetivando, sim, compor uma investigação com o aprofundamento suficiente para contribuir com o debate, lançando luzes sobre aspectos que não tenham sido trazidos à baila, fruto de sua complexidade e multidisciplinaridade.

Merece relevo a edição da recente Lei 14.689/2023, que alterou a Lei de Execuções Fiscais para proibir expressamente a liquidação antecipada. Todavia, a jeito de reforço na justificativa desta pesquisa, a controvérsia acima aludida ainda está pendente de julgamento no STJ.

Será feita uma breve descrição da fenomenologia do seguro-garantia na execução fiscal. Em seguida, pretende-se adentrar na discussão da liquidação antecipada e, ao fim, propor encaminhamentos práticos e direções para pesquisas futuras.

2. O Seguro-Garantia na Execução Fiscal

O seguro-garantia assegura o fiel cumprimento das obrigações, como define, no art. 6º, LIV, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133/2021). À sua contratação, pressupõe-se a existência de uma relação jurídica principal, de qualquer natureza (contratual, processual, editalícia), donde exsurtem obrigações entre credor e devedor. Nesse sentido, é precisamente o (des)cumprimento das obrigações do devedor que poderá ser objeto de garantia através de uma apólice, contratada junto a uma seguradora, entidade legalmente autorizada (parágrafo único do art. 757 do Código Civil) e fiscalizada pela União (art. 21, VIII, da Constituição Federal). No âmbito regulatório, sua disciplina coube à Circular 662/2022, editada pela Superintendência de Seguros Privados (SUSEP).

Com o advento da Lei 13.043/2014, a Lei de Execuções Fiscais (Lei 6.830/1980) foi alterada para incluir o seguro-garantia no rol de modalidades de garantia disponíveis ao executado. Uma vez citado, o executado poderá, no prazo de cinco dias, pagar o débito ou garantir a execução, para, no prazo de 30 dias, apresentar embargos, alegando toda a matéria útil à sua defesa. Destaque-se que, pelo § 3º do art. 9º da LEF, o oferecimento de uma apólice tem os mesmos efeitos da penhora e do depósito em dinheiro (art. 9º, § 3º). Na lição de Conrado (2019), cria uma ficção jurídica, igualando a realidade econômica do depósito em dinheiro à apólice de seguro.

Reiterando, para que se contrate seguro-garantia é necessário haver uma relação jurídica principal que, no caso das execuções fiscais, é a própria execução. O credor dessa relação principal, o Fisco-Exequente, será, para o seguro, o titular do interesse legítimo e, tão logo, o próprio segurado. O risco predeterminado será o de inadimplemento pelo executado. O devedor, parte contratante do seguro, será o tomador. Trata-se, dessarte, de um instituto de natureza complexa, tripartite, específico, ainda que posto somente diante do direito civil securitário.



Ademais, a Circular SUSEP 662/2022 ressalta que estará caracterizado o sinistro quando comprovada a inadimplência do tomador em relação à obrigação garantida. Nesse sentido, a caracterização do sinistro poderá se dar de maneira imediata ou mediante a realização de trâmites ou verificação de critérios para sua comprovação, de acordo com os termos do objeto principal ou de sua legislação específica, no caso do seguro-garantia nas execuções fiscais, notadamente, a Lei de Execuções Fiscais.

Regulamentando o instituto ora examinado, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional editou a Portaria 164/2014 dispondo, no art. 10, que caracterizam a ocorrência de sinistro, gerando a obrigação de pagamento de indenização pela seguradora:

1. O não pagamento pelo tomador do valor executado, quando determinado pelo juiz, independentemente do trânsito em julgado ou de qualquer outra ação judicial em curso na qual se discute o débito, após o recebimento dos embargos à execução ou da apelação, sem efeito suspensivo; e
2. O não cumprimento da obrigação de, até 60 dias antes do fim da vigência da apólice, renovar o seguro-garantia ou apresentar nova garantia suficiente e idônea.

A discussão acerca da liquidação antecipada reside na primeira hipótese. Para efeitos do cumprimento da garantia pela seguradora, ocorreria o sinistro com a falta de pagamento pelo executado, após determinação judicial, independente do trânsito em julgado, quando recebidos embargos à execução ou da apelação sem efeito suspensivo. Intimada, a seguradora teria o prazo de 15 dias para pagar a dívida executada, sob pena de, contra ela, prosseguir a execução nos próprios autos. Esse regulamento buscaria apoio no art. 19 da LEF, abaixo indicado:

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:

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 (BRASIL, 1980).

À primeira vista, a tese da liquidação antecipada parece ter alicerce na própria Lei de Execuções Fiscais. Todavia, essa análise deve ser feita de modo mais acurado, como se pretende adiante.



3. A (Im)Possibilidade de Liquidação Antecipada do Seguro-Garantia Antes do Trânsito em Julgado dos Embargos à Execução Fiscal

A Fazenda Nacional tem buscado arrimo no art. 19, II, da LEF e, nele apoiado, na Portaria 164/2014, para, com a rejeição dos embargos e sem a exigência do trânsito em julgado, requerer a liquidação do seguro-garantia. Quando da análise do REsp 1.996.660/RS, atendendo a tal pedido, o Superior Tribunal de Justiça se posicionou:

TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL TRIBUTÁRIA. EMBARGOS À EXECUÇÃO. SEGURO GARANTIA. LIQUIDAÇÃO ANTERIOR AO TRÂNSITO EM JULGADO. EFEITO SUSPENSIVO ATRIBUÍDO AOS EMBARGOS. RECURSO ESPECIAL. NÃO OCORRÊNCIA DE NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. POSSIBILIDADE DE LIQUIDAÇÃO ANTERIOR AO TRÂNSITO EM JULGADO, RESSALVADO O LEVANTAMENTO DE VALORES. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA DOS EMBARGOS EM RELAÇÃO AOS DÉBITOS CONTROVERTIDOS. INSUBSISTÊNCIA DO EFEITO SUSPENSIVO. CONTROVÉRSIA RELATIVA À OCORRÊNCIA DE SINISTRO. SÚMULA N. 7 DO STJ. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO E NESSA PARTE PROVIDO [...].

III – Em relação à controvérsia relativa à necessidade de trânsito em julgado para liquidação do seguro-garantia, a argumentação jurídica desenvolvida pela Fazenda Nacional, inclusive no que diz respeito à divergência jurisprudencial, está embasada, de fato, em precedentes desta Corte quanto à possibilidade de liquidação, nos autos, da carta de fiança ou seguro garantia, ressalvado apenas o levantamento do depósito realizado pelo garantidor ao trânsito em julgado, nos termos do art. 32, § 2º, da LEF. Precedentes: AgInt no REsp n. 1.963.214/SP, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 19/9/2022, DJe de 21/9/2022; AgInt no AREsp n. 1.646.379/RJ, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 21/9/2020, DJe de 1/10/2020.

IV – Nos termos da Súmula n. 317 do STJ, “É definitiva a execução de título extrajudicial, ainda que pendente apelação contra sentença que julgue improcedentes os embargos”. Além disso, a regra é que a apelação interposta contra sentença que julga improcedentes os embargos à execução fiscal seja recebida apenas no efeito devolutivo, ressalvada a concessão, excepcional, de efeito suspensivo quanto à execução, desde que analisados e validados os critérios autorizadores de seu deferimento. Precedentes: AgInt no AREsp n. 1.273.618/SP, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 13/10/2020, DJe de 16/10/2020; AgInt no AREsp n. 810.130/MG, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 29/4/2019, DJe de 10/5/2019; AgRg nos EDcl no AREsp n. 406.472/SP, relator Ministro Moura Ribeiro, Terceira Turma, julgado em 27/2/2018, DJe de 8/3/2018.

V – Ainda que não haja revogação expressa do efeito suspensivo por ocasião da sentença, não se pode conceber que a cognição limitada que inicialmente o atribuiu aos embargos se sobreponha à cognição exauriente da sentença de improcedência dessa ação, se a tutela provisória não for expressamente confirmada. Assim, ausente qualquer notícia de que a apelação, quanto à parte julgada improcedente, tenha sido recebida com efeito suspensivo devidamente fundamentado – porquanto excepcional – em relação à execução, não deve ser interposto óbice ao seu prosseguimento.



VI – Aplicável, no caso, portanto, o art. 19, II, da Lei de Execuções Fiscais, segundo o qual “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, 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”.

VII – De todo modo, a liquidação do seguro-garantia, com intimação para depósito em juízo do valor, não tem perigo de irreversibilidade, porque, frise-se, não se autoriza o levantamento imediato de tal montante, esse sim, condicionado ao trânsito em julgado [...].

X – Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, provido, para autorizar, em relação ao Débito n. 91.6.16.032230-17, a intimação da executada para pagamento do valor atualizado do débito ou, subsidiariamente, a intimação da seguradora para que deposite em juízo o valor, sob pena de redirecionamento da cobrança (REsp 1.996.660/RS, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 16/5/2023, DJe de 22/6/2023) (STJ, 2023b).

Quanto ao argumento de que a apelação seria, via de regra, recebida sem efeito suspensivo, merece-se desde já inegável apoio. Contudo, quanto à aplicação do art. 19, II, da LEF e à inexistência de perigo de irreversibilidade da decisão, a análise deve ser revista.

Façamos o exame a partir destes dois argumentos:

a) Os limites na interpretação do art. 19, II, da LEF

Com a inclusão do seguro-garantia no rol do art. 9º da LEF, o legislador conferiu, em tal oportunidade, os mesmos efeitos (para fins de garantia da execução) da penhora e do depósito em dinheiro. Se não paga ou garantida a execução, a Fazenda Pública pode requerer, em desfavor do executado, penhora ou arresto de: dinheiro; título da dívida pública, bem como título de crédito, que tenham cotação em bolsa; pedras e metais preciosos; imóveis; navios e aeronaves; veículos, móveis ou semoventes e direitos e ações (art. 11 da LEF). Todavia, garantida integralmente a execução, por depósito ou por seguro-garantia, nenhuma investida desse tipo pode ser feita contra o patrimônio do executado. Nesse sentido, processualmente, depositar em dinheiro e apresentar uma apólice possuem, repita-se, os mesmos efeitos.

Materialmente, por outro lado, não se discute que somente o depósito suspenderia a exigibilidade do crédito tributário, como prescreve o Código Tributário Nacional: “Art. 151. Suspendem a exigibilidade do crédito tributário: [...] II – o depósito do seu montante integral” (BRASIL, 1966).



Isto porque, por determinação constitucional (art. 146, III), normas gerais em matéria tributária devem ser tratadas por lei complementar, vezes feita Lei 5.172/66, recepcionada, materialmente, após a Constituição de 1988, com tal *status*.

De todo modo, mesmo não suspendendo a exigibilidade do crédito tributário, mercê do art. 151 do CTN, a parte exequente não pode empregar nenhum ato visando a constrição do patrimônio do executado, uma vez garantida integralmente a execução por quaisquer das modalidades, em lei, facultadas.

É certo que não caberia à Lei de Execuções Fiscais minudenciar a regulamentação do seguro-garantia. Daí porque a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional editou a aludida Portaria 164/2014. Ao caracterizar o sinistro, no entanto, buscou-se fundamento no art. 19, II, da LEF, para dispor que se faria jus à garantia securitária com o não pagamento pelo tomador (parte executada) do valor cobrado, quando determinado pelo juiz, independentemente do trânsito em julgado ou de qualquer outra ação judicial em curso na qual se discuta o débito, após o recebimento dos embargos à execução ou da apelação, sem efeito suspensivo.

Ocorre que o dispositivo da LEF ora analisado fala em “pagar” o valor da dívida, e não em “depositar”. Assim, não parece haver sentido em determinar o pagamento do débito antes do trânsito em julgado. Se for pago o débito, os próprios embargos à execução perderiam, de verdade, o seu objeto – e o Superior Tribunal de Justiça bem sabe disso. Tanto é assim que, nos recentes precedentes que admitiram a possibilidade de liquidação antecipada, não se permitiu o “pagamento” do débito pela seguradora e, sim, o depósito em juízo. Só após passado em julgado tais valores poderiam ser levantados.

Ora, a interpretação adotada pela Fazenda Nacional do art. 19, II, da LEF encontra limites claros: pagar e depositar não são a mesma coisa. Na lição de Ávila (2022, p. 83):

Na esteira do ilustrativo exemplo da regra hipotético-condicional “Se A então Z”, não podem os poderes executivo e judiciário alterar o significado consolidado ou estipulado nem de “A” nem de “Z”, ainda que a pretexto de atribuir ao caso “B”, para o qual não haja regra aplicável, a mesma consequência “Z” prevista para o caso “A”, para o qual há regra, sob a alegação de que “A” e “B” são iguais conforme algum critério que não aquele expressa e explicitamente referido pela hipótese de incidência “A” (analogia) (ÁVILA, 2022, p.83).

Se, pois, a seguradora é intimada a “depositar” – e não a “pagar” –, sem dúvida há de se recorrer ao parágrafo 3º do art. 9º da LEF. Desse modo, a previsão de liquidação antecipada, diante do seu próprio “fundamento”, mostra-se, desde já, ilegal. Isto é, seria o mesmo que determinar que fosse realizado o depósito, mesmo diante, por exemplo, da penhora de imóvel.



Nesse sentido, chama-se a atenção para o princípio da execução menos gravosa, insculpido no art. 805 do Código de Processo Civil. A norma prevê, no *caput*, que, quando por vários meios o exequente puder promover a execução, o juiz mandará que se faça pelo modo menos gravoso para o executado. Também no seu 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.

É certo que o referido princípio não pode impedir diretamente o pagamento da dívida, mas deve servir como vetor decisório na definição da adoção de medidas constritivas de patrimônio ou, ainda, na determinação da apresentação de formas de garantia da dívida. Sob a lente jurídica, a conversão da apólice em depósito à disposição do juízo é circunstância de igual medida. Em ambos os casos, a execução, por expressa dicção legal, estaria identicamente garantida.

Pela aplicação do entendimento da liquidação antecipada, o tomador poderia, inclusive, apresentar a apólice de seguro-garantia e sequer expor os embargos à execução, para que o Fisco requeira a liquidação da garantia, ordenando o depósito em juízo, sob pena de incluir a seguradora no polo passivo do feito.

b) O perigo de irreversibilidade da liquidação antecipada

O argumento de que não há perigo de irreversibilidade da liquidação mostra-se absolutamente vencido pelo seguinte raciocínio: uma vez garantida a execução, o executado pode se defender por todos os meios em direito admitidos, produzindo provas nos autos dos embargos à execução fiscal. Além disso, são facultadas ações outras, a exemplo daquela que busca a anulação do crédito tributário, afora a possibilidade de, na própria execução, serem alegados vícios e erros em matéria de ordem pública através de exceção de pré-executividade. Tudo isso contendo, em potência, a franca oportunidade de interporem-se os mais diversos recursos (embargos de declaração, agravos, apelação, recursos aos tribunais superiores).

Ao determinar que a seguradora deposite em juízo a quantia cobrada, antes do trânsito em julgado, a consequência seguinte seria a execução da contragarantia por parte da companhia contra o tomador (executado). Uma vez executada, o tomador não “depositaria” a quantia referente e, sim, iria quitá-la integralmente diante da seguradora. Esta, contudo, poderia, a princípio, reaver o que depositou em juízo caso houvesse decisão de mérito favorável ao devedor.



Ademais, a questão deve ser analisada com especial atenção para o fato de que, no ambiente processual da execução fiscal, é possível ocorrer naturalmente mitigação quanto às oportunidades de defesa do executado. Isso ocorre quando está ausente fase processual de conhecimento para a constituição do crédito tributário – o que se dá pelo fato de a própria exequente constituir crédito unilateralmente –, e ainda por esse crédito ter presunção legal de certeza e liquidez (nos termos do art. 204 do Código Tributário Nacional).

Assim, os embargos à execução fiscal são a única forma típica de defesa do executado sobre a matéria fática, com ampla construção probatória. Este acaba por se ver no cenário de se defender das tentativas de constrição do seu patrimônio, ao mesmo tempo que busca demonstrar a inexigibilidade do crédito.

Ato contínuo na análise, a sequência de “perigos de irreversibilidade” só se agrava. Basta observar que, se por ventura o recurso de apelação interposto contra a sentença que rejeitou os embargos seja provido e passe em julgado, não se sabe ao certo quem teria direito de reaver os valores depositados pela seguradora: o devedor primitivo, que teve contra si a contragarantia executada, ou a seguradora, que efetivamente depositou?

Por estar inserido nas espécies de seguro de dano, o seguro-garantia possui a noção de indenização e, assim sendo, não pode, em nenhuma hipótese, permitir o enriquecimento sem causa. Explica-se. No seguro de automóvel, também seguro de dano, a jeito de exemplo, caso um terceiro colida com o segurado, a seguradora poderá honrar com a cobertura do veículo do titular do seguro, ao passo que se sub-rogará nos mesmos direitos e ações que ao segurado competiam contra o autor do dano, sob pena de permitir ao causador enriquecimento sem causa. É o que se chama de sub-rogação legal securitária (Tartuce, 2023).

O mesmo ocorre no seguro-garantia, com algumas particularidades, todavia. Como quem causa e responde pela inadimplência na relação jurídica principal é o próprio tomador, quando este descumprir suas obrigações, à seguradora, após a liquidação da respectiva garantia, caberá a sub-rogação nos direitos e ações, na medida do que houver suportado. Se assim não fosse, não se trataria de um contrato de seguro, mas simplesmente de pagamento de dívidas de terceiros, mediante pagamento de prêmio, o que não faria, à luz de uma operação que visa lucro, o menor sentido.

Na execução fiscal, a dita relação principal, necessário pressuposto para a apólice de seguro-garantia, é a própria execução. A parte credora é o Fisco-Exequente, enquanto a parte devedora é o contribuinte ou responsável executado. Se o executado contrata uma apólice de seguro para garantir a execução, no momento em que se tornar inadimplente, a seguradora será chamada a honrar o crédito tributário, e contra ele poderá se sub-rogar.



Dispõe o Código Civil, no art. 786, que, paga a indenização, o segurador realizará a sub-rogação, nos limites do valor respectivo, nos direitos e ações que competirem ao segurado contra o autor do dano. Pergunta que não pode ser suficientemente respondida nesta pesquisa, mas que muito deve interessar ao mercado é: qual a natureza do crédito securitário-tributário a que faz jus a seguradora contra o tomador do seguro-garantia após o sinistro? Parece não ser viável que a seguradora possa, por exemplo, executar contra o tomador sob o rito da Lei de Execuções Fiscais, assim como tal crédito não poderá ter a mesma preferência num eventual processo de falência.

Ademais, não há como dizer que inexistente perigo de irreversibilidade.

4. A Lei 14.689/2023 e a Derrubada do Veto Presidencial: Ponto Final?

A Lei 14.689/2023, dentre outras disposições, previu em uma delas que o seguro-garantia só poderia ser liquidado após o trânsito em julgado, sendo, no entanto, vetado tal dispositivo pela presidência da república. Ocorre que, em 14 de dezembro de 2023, no apagar das luzes, o Congresso Nacional derrubou o veto, passando a constar o seguinte acréscimo na Lei de Execuções Fiscais:

Art. 9º. § 7º As garantias apresentadas na forma do inciso II do caput deste artigo somente serão liquidadas, no todo ou parcialmente, após o trânsito em julgado de decisão de mérito em desfavor do contribuinte, vedada a sua liquidação antecipada (BRASIL, 1980).

Por tudo que já veio dito, parece ser certo que, não fosse a confusão criada pela Fazenda Nacional, e seu acato equivocado pelo Poder Judiciário, a inclusão do parágrafo 7º no art. 9º da Lei de Execuções seria desnecessária. No jargão popular, simplesmente “chover no molhado”.

Machado Segundo (2021, p. 314), há muito, já pontuava em sua doutrina de processo tributário:

Caso seja feito o depósito, ou a penhora de dinheiro, e haja a oposição de embargos, a quantia correspondente só pode ser entregue à Fazenda Pública depois do trânsito em julgado da sentença que julgar improcedentes os pedidos do embargante. É o que consta, claramente, do art. 32, § 1º, da LEF. Não sendo o caso de depósito, mas de fiança bancária, também só se pode exigir o seu adimplemento por parte da instituição financeira fiadora na hipótese de rejeição ou não interposição de embargos (LEF, art. 19, II). O mesmo vale para o seguro, que não deixa de ser uma modalidade de garantia prestada por terceiro (MACHADO SEGUNDO, 2021, p. 314).



Ora, o depósito judicial – ou a penhora em dinheiro – só pode ser convertido em favor da Fazenda Pública após o trânsito em julgado, como se vê:

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 (BRASIL, 1980).

Quando das decisões, o STJ deu interpretação à expressão “pagar a dívida”, contida no art. 19, II, da LEF, como “depositar em juízo”, condicionando o levantamento dos valores depositados pelo executado ou pela seguradora ao trânsito em julgado. Desse modo, a Corte deu, ao seguro-garantia, de certa forma, o mesmo tratamento oferecido pelo art. 32.

Nota-se que a expressão “pagar” foi traduzida pelo STJ como “depositar”. É fato inegável que entender pagamento como depósito não passou de uma tentativa da Corte de encontrar uma forma de “consertar” a norma “defeituosa”, por meio de uma atribuição de significado a uma expressão que jamais possuiria aquele sentido.

Tal exercício viola os limites da atividade jurisdicional, configurando aquilo que Ávila (2022) chamou de deslizamento de sentido, uma manobra pela qual o intérprete desliza o sentido de um termo ou expressão para outro que, segundo sua própria opinião, faz com que a norma seja compatível com o ordenamento jurídico. Tal movimento é apontado pelo autor como uma violação não apenas aos limites da atuação do julgador, mas a todo o sistema democrático do Estado de Direito Constitucional.



Além disso, como já desenvolvido anteriormente, o STJ acabou por não observar o dispositivo segundo o qual a garantia da execução, por meio do depósito em dinheiro, da fiança bancária, do seguro-garantia ou da penhora, produz os mesmos efeitos. Valiosa, nesse mesmo sentido, a lição de Conrado (2019, p. 266):

É que essa quitação – explicitamente prevista no inciso II do art. 19 da Lei n. 6.830/80 – produziria os mesmos efeitos antes mencionados: a definitiva extinção do crédito, esvaziando os embargos. Poder-se-ia cogitar, é bem verdade, que o valor para o qual a instituição garantidora é convocada a arcar, em vez de ser imediatamente revertido em benefício da Fazenda, seguiria depositado nos autos, o que repugnaria aquele desfecho indesejável. Mesmo diante dessa “saída”, dois aspectos chamam a atenção, sendo primeiro deles ligado à noção de legalidade: a forma como redigido o sobredito art. 19 não deixa dúvida sobre a convocabilidade do garante para fins de pagamento, não de depósito. Há, por outro lado, uma clara intenção, no contexto do mesmo art. 19, de se direcionar as providências prescritas em seus incisos em casos de julgamento definitivo – não enquanto pendente eventual recurso. Isso porque, em seu *caput*, duas são as situações abordadas: (i) a de não oposição dos embargos, em que se supõe a definitividade por preclusão negativa, (ii) a de julgamento desfavorável ao devedor. Nesse segundo caso, a lei de fato não qualifica o julgamento como “definitivo”, mas se a primeira hipótese supõe essa ideia (pela oblíqua perda, por inércia, do direito de embargar), seria de se dizer o mesmo, por coerência, na segunda. Talvez por isso, o inciso II fale, textualmente, que o terceiro-garante deve ser convocado para “pagar” – não para depositar provisoriamente o valor do crédito (CONRADO, 2019, p.266).

O cenário apresentado mostra-se sobremaneira problemático, daí porque a presente pesquisa se volta ao aprimoramento da interpretação dada aos dispositivos que regulamentam o seguro-garantia na execução fiscal. Ao ofertar um plano de seguro, a companhia seguradora deve elaborar estudos voltados à viabilidade de oferta daquele(s) produto(s). Para que dê lucro, depende-se de uma eficiente mensuração do binômio frequência e severidade a respeito dos riscos assegurados.

Nesse sentido, uma sociedade seguradora somente poderá ofertar produtos de seguro na medida em que os riscos cobertos estejam suficientemente predeterminados, exatamente como define o art. 757 do Código Civil. Do contrário, os riscos não devem ser cobertos, e a cada vez que o Poder Judiciário, em interpretação extensiva, acresce o rol previamente estipulado, viola-se uma série de direitos. Há, pois, um reconhecimento generalizado de que os mercados não funcionam adequadamente se a economia não é apoiada por instituições que criem e sustentem regras previsíveis e legítimas (PORTO; GAROUPA, 2022, p. 37). Isso é perceptível de forma acentuada no mercado segurador, que tem como matéria-prima os riscos.



Questione-se: a insegurança jurídica promovida pelo malabarismo interpretativo passa a ser um dos riscos que devem ser mensurados pelas seguradoras?

É valioso apontar que tais afrontas de direito não afetam simplesmente o capital das companhias, mas a própria massa de segurados que, um a um, paga com pontualidade sua quota de prêmio e, de boa-fé, responde à declaração inicial de risco com fidedignidade, declarando as circunstâncias relevantes que modificam as condições de risco, daí, por consequência, o valor do seguro. É dizer, ao permitir que outrem exija de uma sociedade seguradora uma cobertura manifestamente ilegal; não é simplesmente a própria seguradora e seu patrimônio que por ela responde, e, sim, a mutualidade formada a partir de outros segurados/tomadores.

Ademais, Ávila (2021) conceitua o princípio da dignidade humana sob a perspectiva de escolher seu próprio futuro. Está-se atrelado a uma noção de liberdade. Deve-se respeito ao direito do contribuinte e da própria sociedade seguradora de encontrar um direito que seja cognoscível, confiável e calculável. Ao permitir a liquidação antecipada do seguro-garantia, há de se autorizar à Fazenda Pública uma faculdade que terá imprevisíveis – ainda que, desde já, sabidamente severas – consequências. A mais drástica delas parece ser o encerramento da oferta desse tipo de seguro, que permite às empresas um mecanismo, à primeira vista, bem menos oneroso, a se comparar com a caução, a fiança bancária e a penhora. Na primeira hipótese, perde-se liquidez de recursos. Na segunda, é gasto o crédito junto a instituições financeiras. Na última, resta indisponibilizado o patrimônio.

Almeja-se, portanto, conferir ao mercado maior segurança jurídica, inadmitindo-se a vigência de regulamentações infralegais (e decisões judiciais) que menoscabem os atributos de cognoscibilidade e previsibilidade, ambos necessários ao direito.

Sendo assim, mesmo com a inclusão do parágrafo 7º no art. 9º da LEF, insta ressaltar que há razões para se desconfiar do futuro, daí porque, também, o debate não deve parar em função da novel legislação.

Citamos apenas duas razões para tanto – podendo, indubitavelmente, enumerar outras várias. A primeira diz respeito ao fato de que o Superior Tribunal de Justiça ainda não se manifestou acerca do tema investigado nesta pesquisa, afetado sob o rito de recursos especiais repetitivos. Até o momento, o julgamento consta como pendente.



A segunda é fruto da insegurança jurídica atestada no Brasil. A título de exemplo, lembre-se que, em que pese a pacificação do tema sobre a vedação de fixação de honorários advocatícios, contra a Fazenda Pública, por apreciação equitativa, em razão dos altos valores das ações (Tema 1.076 do STJ), com apoio nas disposições explícitas do CPC, notadamente no escalonamento do art. 85, § 3º, não raro se vê na praxis forense o desrespeito frontal de tal dispositivo, abaixo transcrito:

Art. 85. A sentença condenará o vencido a pagar honorários ao advogado do vencedor. [...]

§ 3º Nas causas em que a Fazenda Pública for parte, a fixação dos honorários observará os critérios estabelecidos nos incisos I a IV do § 2º e os seguintes percentuais:

I – mínimo de dez e máximo de vinte por cento sobre o valor da condenação ou do proveito econômico obtido até 200 (duzentos) salários-mínimos;

II – mínimo de oito e máximo de dez por cento sobre o valor da condenação ou do proveito econômico obtido acima de 200 (duzentos) salários-mínimos até 2.000 (dois mil) salários-mínimos;

III – mínimo de cinco e máximo de oito por cento sobre o valor da condenação ou do proveito econômico obtido acima de 2.000 (dois mil) salários-mínimos até 20.000 (vinte mil) salários-mínimos;

IV – mínimo de três e máximo de cinco por cento sobre o valor da condenação ou do proveito econômico obtido acima de 20.000 (vinte mil) salários-mínimos até 100.000 (cem mil) salários-mínimos;

V – mínimo de um e máximo de três por cento sobre o valor da condenação ou do proveito econômico obtido acima de 100.000 (cem mil) salários-mínimos (BRASIL, 2015).

A fixação de honorários por apreciação equitativa se limitaria às causas em que for inestimável ou irrisório o proveito econômico ou, ainda, quando o valor da causa for muito baixo, como positiva o § 8º do mesmo art. 85.

Ainda assim, editou-se a Lei 14.365/2022 para incluir um novo parágrafo:

Art. 85. [...] § 6º-A. Quando o valor da condenação ou do proveito econômico obtido ou o valor atualizado da causa for líquido ou liquidável, para fins de fixação dos honorários advocatícios, nos termos dos §§ 2º e 3º, é proibida a apreciação equitativa, salvo nas hipóteses expressamente previstas no § 8º deste artigo (BRASIL, 2015 [2022]).



Ao que vemos, parece subsistir um tipo de redundância legislativa para explicitar o óbvio e ululante: só são fixados honorários por equidade quando as causas contra a Fazenda Pública tiverem valores inestimáveis, irrisórios ou forem muito baixos – e a questão ainda não foi completamente exaurida. Discute-se a existência de Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 1.412.069, para que o Supremo Tribunal Federal venha pôr um termo na contenda “ainda não resolvida” pelo CPC e por precedente obrigatório do STJ. Desse modo, acerca da liquidação antecipada do seguro-garantia, além da continuidade nos estudos das provocações feitas neste trabalho, propõe-se, em arremate:

- 1) A participação de entidades representativas do mercado segurador no debate da Controvérsia 559 do STJ, ora, sob rito de recurso especial repetitivo, incidente que analisa o tema da liquidação antecipada do seguro-garantia antes do trânsito em julgado, na qualidade de *amici curiae*, objetivando oferecer contribuições à discussão;
- 2) A impetração de mandado de segurança coletivo, de caráter preventivo, pelos legitimados do art. 21 da Lei 12.016/2009, visando a garantir o direito líquido e certo, agora positivado no §7º do art. 9º da Lei de Execução Fiscal (Lei 6.830/1980), das seguradoras na liquidação da garantia somente após o trânsito em julgado de decisão de mérito em desfavor do contribuinte;
- 3) A impetração de mandado de segurança individual, de caráter preventivo ou repressivo (para os casos em que já houve determinação de pagamento da garantia de forma antecipada ou redirecionamento da execução fiscal com ou sem inclusão na Certidão de Dívida Ativa), pelas seguradoras, visando a garantir o direito líquido e certo, agora positivado no §7º do art. 9º da Lei de Execução Fiscal (Lei 6.830/1980), das seguradoras na liquidação da garantia somente após o trânsito em julgado de decisão de mérito em desfavor do contribuinte.



5. Considerações Finais

O seguro-garantia é um instituto em franco desenvolvimento, notadamente pelas repetidas, e cada vez mais significativas, menções em antigas e novas legislações, a exemplo das Leis de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 8.666/1993 e Lei 14.133/2021), Lei de Execuções Fiscais (Lei 6.830/1980) e da Lei de Transação Tributária (Lei 13.988/2020). Há, desse modo, enorme margem para a produção de estudos acadêmicos sobre esse tipo de seguro e seu contato com outros ramos e institutos do direito.

Com efeito, o próprio seguro-garantia não se mostra um objeto contido em um único ramo, o que, somado ao fato de que a formação jurídica dos profissionais acabou evoluindo em uma tradicional divisão metodológica dos ramos do direito, faz com que problemáticas cujos objetos se equilibram na fronteira entre dois ou mais ramos acabem por necessitar de mais prolongado tempo de amadurecimento.

A presente pesquisa buscou examinar a possibilidade de liquidação antecipada da apólice de seguro, antes do trânsito em julgado, exigindo-se da seguradora o pagamento da dívida, sob pena de redirecionamento da cobrança nos autos da execução fiscal.

Na verdade, a possibilidade de liquidação antecipada não pode ser prevista na Portaria 164/2014, pois está ausente fundamento na Lei de Execuções Fiscais. Além de tal ilegalidade, viu-se o grave perigo de irreversibilidade envolvido na questão. Por tudo o que foi analisado, não parece que a Lei 14.689/2023 tenha posto um ponto final enquanto o tema continuar pendente no Superior Tribunal de Justiça e não se encontrar um direito cognoscível, confiável e calculável.

Embora em célere desenvolvimento, o seguro-garantia na execução fiscal apresenta nuances que, ao que parece, ainda não foram suficientemente analisadas e passam por questões complexas, a desaguar, como consequência, em dilemas como o averiguado neste estudo. É dizer: exposta com clareza inevitável a equiparação dos efeitos, sob ponto de vista jurídico, entre o instituto e o depósito em juízo, no art. 9º, § 3º, da LEF, não haveria de ser necessária a inclusão do novo §7º para coibir a liquidação antecipada, se bem firmadas as premissas, com uma correta interpretação do art. 19, II, da LEF.

Crê-se, ademais, na imperiosa necessidade de dar seguimento ao estudo desenvolvido em busca de melhores e mais aprofundadas respostas, além das aqui propostas.



6. Referências Bibliográficas

ÁVILA, Humberto. **Teoria da indeterminação no direito**: Entre a indeterminação aparente e a determinação latente. 1. ed. São Paulo: Malheiros/Juspodivm, 2022.

ÁVILA, Humberto. **Teoria da segurança jurídica**. 6. ed. São Paulo: Malheiros/Juspodivm, 2021.

BRASIL. **Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm>. Acesso em: 03 mar. 2024.

BRASIL. **Lei n. 6.830, de 22 de setembro de 1980**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm>. Acesso em: 03 mar. 2024.

BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/topicos/28895767/artigo-85-da-lei-n-13105-de-16-de-marco-de-2015>>. Acesso em: 03 mar. 2024.

BRASIL. **Lei n. 14.365, de 2 de junho de 2022**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14365.htm>. Acesso em: 03 mar. 2024.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 30. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE SEGUROS GERAIS, PREVIDÊNCIA PRIVADA E VIDA, SAÚDE SUPLEMENTAR E CAPITALIZAÇÃO. **Mercado segurador paga quase R\$ 190 bilhões aos segurados em 2023**. 2024. Disponível em: <<https://cnseg.org.br/noticias/mercado-segurador-paga-quase-r-190-bilhoes-aos-segurados-em-2023>>. Acesso em 15 de jan. 2024.

CONRADO, Paulo Cesar. **Execução fiscal**. 5. ed., rev. e ampl. São Paulo: Noeses, 2021.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A fazenda pública em juízo**. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Processo tributário**. 13. ed. Barueri: Atlas, 2021.

PORTO, Antônio Maristrello; GAROUPA, Nuno. **Curso de análise econômica do direito**. 2. ed. Barueri: Atlas, 2022.

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: Teoria geral dos contratos e contratos em espécie**. Rio de Janeiro: Forense, 2023. v.3.

STJ. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 1ª Turma. **AgInt no AREsp 2.239.181/RS**. Rel. Min. Sérgio Kukina. DJe 01 jun. 2023. [2023a].

STJ. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 2ª Turma. **AgInt no AREsp 1.646.379/RJ**. Rel. Min. Herman Benjamin. DJe 01 out. 2020.

STJ. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 2ª Turma. **REsp 1.996.660/RS**. Rel. Min. Francisco Falcão. DJe 22 jun. 2023. [2023b].