

**A RECUSA DE GARANTIA EM EXECUÇÃO FISCAL: ANÁLISE CRÍTICA DA
 IDONEIDADE DO SEGURO-GARANTIA À LUZ DOS PRINCÍPIOS DA
 PREFERÊNCIA LEGAL E DA SATISFAÇÃO DO CRÉDITO PÚBLICO DE
 NATUREZA TRIBUTÁRIA**

***REFUSAL OF GUARANTEE IN TAX ENFORCEMENT PROCEEDINGS: A CRITICAL
 ANALYSIS OF THE SUITABILITY OF SURETY BONDS IN LIGHT OF THE
 PRINCIPLES OF LEGAL PREFERENCE AND THE SATISFACTION OF PUBLIC
 TAX CREDITS***

Maria Eloisa Vieira Belém
 Graduada em Ciências Jurídicas pela PUC/SP
 Advogada especializada em Direito Tributário
 Instituição: Universidade Cândido Mendes
 e Procuradora do Município de Diadema
 Endereço: São Paulo, São Paulo, Brasil
 E-mail: eloisa.vieira@diadema.sp.gov.br

RESUMO

O presente estudo acadêmico oferece uma análise crítica e acurada da recusa da Fazenda Pública na aceitação de apólices de seguro-garantia em processos de execução fiscal, à luz dos princípios da máxima efetividade e da preferência legal do crédito público de natureza tributária. A investigação foca na dicotomia estabelecida pela Lei nº 13.043/2014, que introduziu o seguro-garantia na Lei de Execuções Fiscais (LEF), confrontada com o interesse fazendário na liquidez e na integridade da garantia. Utilizando o método do estudo de caso dogmático-analítico, o trabalho examina os fundamentos jurídicos que permitem a rejeição do seguro. Demonstra-se que a recusa se justifica em pilares essenciais: a prevalência da ordem de preferência do artigo 11, da LEF e o princípio *favor creditoris*, ambos privilegiam o dinheiro, não sendo a simples alegação de menor onerosidade do devedor suficiente para afastar a regra; a insuficiência material do Limite Máximo Garantido (LMG), que frequentemente se mostra aquém do valor total do débito, considerados encargos legais e honorários advocatícios que são obrigatórios na cobertura; a inidoneidade temporal decorrente da incompatibilidade entre o prazo de vigência determinado da apólice e a duração indeterminada e imprevisível do processo executivo; e falhas regulatórias diversas, incluindo a inobservância das normas da SUSEP e o desalinhamento dos critérios de atualização monetária e juros com a legislação fiscal aplicável ao ente credor. Conclui-se que a defesa da Fazenda, ao rejeitar garantias muitas vezes viciadas e especialmente inadequadas, constitui um ato de prudência no tocante a gestão do risco.

processual, alinhado à segurança jurídica e à preservação da integridade do erário, confirmando que a aceitação do seguro-garantia está rigorosamente condicionada ao cumprimento dos requisitos de idoneidade, plenitude e compatibilidade temporal.

Palavras-chave: Execução Fiscal, Garantia do Juízo, Seguro-garantia, Recusa Fazendária Justificada, Vícios materiais e Formais do Contrato.

ABSTRACT

This academic study offers a critical and accurate analysis of the Public Treasury's refusal to accept surety bonds in tax enforcement proceedings, in light of the principles of maximum effectiveness and the legal preference for public credit. The investigation focuses on the dichotomy established by Law No. 13.043/2014, which introduced surety bonds into the Tax Enforcement Law (LEF), confronted with the Treasury's interest in the liquidity and integrity of the guaranteee. Using the dogmatic-analytical case study method, this work examines the legal foundations that allow for the rejection of insurance. It demonstrates that the refusal is justified by essential pillars: the prevalence of the order of preference in Article 11 of the LEF (Law of Execution of Fiscal Debts) and the principle of favor creditoris, both of which privilege money, with the mere allegation of less onerousness for the debtor not being sufficient to disregard the rule; the material insufficiency of the Maximum Guaranteed Limit (LMG), which frequently falls short of the total debt amount, considering legal charges and attorney's fees that are mandatory in the coverage; the temporal unsuitability resulting from the incompatibility between the determined term of the policy and the indeterminate and unpredictable duration of the enforcement process; and various regulatory failures, including non-compliance with SUSEP (Superintendence of Private Insurance) regulations and the misalignment of monetary correction and interest criteria with the tax legislation applicable to the creditor entity. It is concluded that the defense of the Treasury, in rejecting guarantees that are often flawed and especially inadequate, constitutes an act of prudence regarding the management of procedural risk, aligned with legal certainty and the preservation of the integrity of public funds, confirming that the acceptance of surety insurance is strictly conditioned on compliance with the requirements of suitability, completeness, and temporal compatibility.

Keywords: Tax Enforcement, Court Guarantee, Surety Bond, Justified Tax Authority Refusal, Material and Formal Defects in the Contract.

METODOLOGIA

O presente estudo se vale de uma abordagem metodológica predominantemente dogmática e analítica, com o intuito de examinar o tratamento doutrinário e legal conferido à garantia oferecida à fazenda em sede de execução fiscal na modalidade seguro-garantia, previsto na Lei Federal nº 13.043/2014, e as razões pelas quais a exequente decidiu de modo devidamente

fundamentado pela sua recusa. A pesquisa é de natureza qualitativa, focada na interpretação e aplicação das normas jurídicas.

O método de abordagem utilizado é o dedutivo, partindo-se das premissas gerais estabelecidas pela Lei de Execuções Fiscais primordialmente e ainda no entendimento jurisprudencial, considerando ainda as particularidades da apólice ofertada.

As técnicas de pesquisa empregadas incluem a revisão bibliográfica de doutrina especializada em Processo Civil e Processo Tributário, focada na definição e alcance do que de fato constitui plena garantia, aliado à segurança a ser observada quando se tem por objeto o crédito público. Centralmente, utiliza-se o método do estudo de caso, onde o contexto fático-jurídico extraído da peça judicial serve como matriz empírica para a discussão teórica. Examina-se a lógica argumentativa da Fazenda Municipal, contraposta à pretensão da empresa executada ao ofertar seguro-garantia, que desatende os interesses fazendários, dados aspectos intrínsecos (materiais) e extrínsecos (formais) do ajuste securitário. A análise hermenêutica busca confrontar o seguro, suas particularidades, insuficiência e ajuste por prazo determinado em desarmonia com a imprevisão quanto à duração do feito com o espírito da legislação processual vigente, e a prudência que a fazenda deve ter ao receber uma garantia que se revela inidônea e que pode no curso do processo resultar em dificuldades à exequente para recuperar seu crédito.

Aliado às técnicas empregadas, houve, para elaboração deste trabalho, o apoio tecnológico de inteligência artificial que ofereceu suporte à melhor estruturação do texto e à organização de ideias, sem implicar em alteração do conteúdo e objeto, não refletindo na essência do labor autoral, quer no tocante ao desenvolvimento temático, quer no tocante à conclusão obtida a partir da conexão das ideias.

1 INTRODUÇÃO

O CONTEXTO DA GARANTIA NA EXECUÇÃO FISCAL E A DINÂMICA DO CRÉDITO PÚBLICO

A execução fiscal, disciplinada primariamente pela Lei Federal nº 6.830/1980 (LEF), constitui um ramo processual especializado, que objetiva a celeridade, instituído para a recuperação do crédito público. Sua razão de ser reside na necessidade premente de o Estado reaver os valores devidos, financiando assim suas atividades essenciais, traduzidas em serviços públicos, e

garantindo a justiça fiscal. Inerente a este microssistema está a busca pela máxima efetividade da execução, princípio que permeia todo o direito processual e encontra, na cobrança da dívida ativa, sua expressão mais enfática, dada a natureza indisponível do crédito objetivado e o interesse público primário envolvido.

Historicamente, a fase de constrição patrimonial, ou garantia do juízo, sempre representou um ponto de tensão dogmática entre o interesse do credor (a Fazenda Pública) na rápida satisfação do débito e o direito do devedor à menor onerosidade. O sistema legal brasileiro estabeleceu uma ordem rigorosa de preferência para a nomeação de bens à penhora, conforme o art. 11, da LEF, no qual o dinheiro situa-se em primeiro lugar, dada a sua liquidez imediata. Contudo, a evolução do mercado financeiro e a busca por mecanismos alternativos menos onerosos para as atividades empresariais levaram à introdução de novas modalidades de garantia, notadamente o seguro-garantia judicial e a fiança bancária.

A previsão dessas novas modalidades deu-se formalmente através da edição da Lei nº 13.043/2014, que alterou o art. 9º, inciso II, da LEF, conferindo ao executado a faculdade de oferecer seguro-garantia em substituição à penhora ou como garantia inicial para o ajuizamento dos embargos. Embora essa inclusão tenha racionalizado o processo para o devedor, permitindo a liberação de capital e a continuidade das operações, por si só não eliminou os requisitos de idoneidade, liquidez e suficiência da garantia, nem relativizou o direito da Fazenda Pública de recusar o bem nomeado que se revele inadequado ao fim colimado.

O presente estudo acadêmico se propõe a analisar, de forma crítica, as recusas fundamentadas da Fazenda Pública na aceitação de uma apólice de seguro-garantia oferecida por empresa executada. O caso prático tomado para base do estudo serve como um vetor para dissecar os fundamentos legais, principiológicos e regulatórios que orientam o controle de idoneidade exercido pelo Fisco e pelos tribunais, abordando as falhas materiais e formais que podem macular a garantia oferecida, transformando-a em mero expediente protelatório ou garantia frágil, em evidente desfavor da fazenda-exequente. Analisar-se-á a prevalência do interesse público, a ordem legal de preferência, os requisitos de plenitude da cobertura (acréscimos legais, incluindo honorários advocatícios) e a crucial questão da validade por prazo determinado em face da duração indeterminada do processo executivo. O problema de pesquisa central reside em identificar e justificar os parâmetros concretos que autorizam a Fazenda Pública, agindo no

interesse do credor e em conformidade com o devido processo legal, a rejeitar um seguro-garantia aparentemente válido, mas materialmente insuficiente ou ineficaz.

2 O INTERESSE DO CREDOR E A ORDEM LEGAL DE PREFERÊNCIA

2.1 O paradigma da máxima efetividade da execução fiscal e o princípio *favor creditoris*

O processo de execução fiscal, por sua natureza, pauta-se pelo princípio da máxima efetividade, que impõe que o resultado do feito seja a satisfação do crédito. Esse princípio é corroborado pela regra geral contida no ordenamento processual civil, aplicável subsidiariamente à LEF, estabelecida no artigo 797 do Código de Processo Civil de 2015, segundo a qual "a execução realiza-se no interesse do exequente". A Fazenda Pública, ao buscar o adimplemento de seus créditos, age em nome do interesse da coletividade, conferindo ao processo executivo fiscal um vetor de interesse público primário que não pode ser mitigado por outras conveniências, especialmente as privadas.

Esta orientação principiológica justifica a primazia concedida ao credor na escolha dos meios executórios mais eficazes, especialmente no que tange à espécie de bem a ser constrito ou oferecido em garantia. Veja-se que a recusa justificada, notadamente tendo em mira a ordem de preferência ditada pelo diploma especial, vem sendo, a princípio, acolhida pelo STJ, com reflexo na posição do TJSP:

PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. RECUSA DE PENHORA. BEM DE DIFÍCIL ALIENAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE DE INVERSÃO DA ORDEM LEGAL. INTERESSE DO CREDOR. 1. **Cumpre ao executado nomear bens à penhora, observada a ordem legal. É dele o ônus de comprovar a imperiosa necessidade de afastá-la**, e, para que essa providência seja adotada, mostra-se insuficiente a mera invocação genérica do art. 620 do CPC. **Como se percebe, a jurisprudência deste Tribunal não autoriza a inversão da ordem legal, sem que estejam presentes circunstâncias fáticas especiais que justifiquem a prevalência do princípio da menor onerosidade** (art. 620 do CPC) sobre o que prescreve que a Execução deve ser realizada no interesse do credor.... 2. Recurso Especial não provido. – STJ – REsp nº 1538546/RS – Rel. Min. Herman Benjamin – C. Segunda Turma - j. 06/08/2015 – g.n.

PENHORA – Execução fiscal relativa a multa por infração a normas relativas a IPTU e TSU dos exercícios de 2011 a 2014 – Município de Santana do Parnaíba – **Oferta de bem imóvel – Recusa pela exequente – preferência estabelecida no artigo 11 da Lei nº 6.830/80, que indica o dinheiro como o primeiro bem a ser objeto de penhora – Princípio da menor onerosidade dos devedores que deve ser aplicado em equilíbrio com a satisfação da credora que pode utilizar todos os meios**

estabelecidos em lei para satisfação do crédito – Inteligência dos artigos 797 e 805 do CPC/2015 – Precedentes do STJ, pelo regime do artigo 543-C, do CPC e desta Câmara. **Recusa acolhida, com determinação para que a penhora recaia sobre dinheiro, conforme ordem legal de preferência** – Decisão reformada – Recurso provido – TJSP - AI nº 2076736-64.2019.8.26.0000, Rel. Des. Fortes Muniz, C. 15ª Câmara de Direito Público - j. 06/06/2019 – g.n.

Embora a Lei nº 13.043/2014 tenha ampliado as opções do devedor ao incluir o seguro-garantia na LEF, tal faculdade não é absoluta e não desonera o executado da responsabilidade de garantir o juízo por meios que assegurem, de maneira inequívoca, a conversão futura em pecúnia. A recusa fazendária, como no caso em análise, baseada na inobservância dos vetores processuais e da ordem de preferência, é, em essência, uma defesa do interesse público na integridade e liquidez do crédito.

2.2 A Rigidez da Ordem de Preferência ditada pelo Art. 11, da LEF nas Exacionais de Crédito Tributário: O Privilégio do Dinheiro e A Recente Afetação do REsp nº 2.193.673/SC e do REsp nº 2.203.951/SC para Exame da Possibilidade de Recusa ou Não do Seguro-Garantia de crédito tributário sob o Argumento de Inobservância da Ordem de Preferência Ditada pela LEF (Tema 1385)

O cerne da contestação da Fazenda encontra-se na inobservância da ordem legal de preferência para a penhora, estipulada no artigo 11 da Lei nº 6.830/1980. O dispositivo coloca o dinheiro em primeiro lugar, seguido, por exemplo, de demais espécies de garantia, como títulos da dívida pública, pedras e metais preciosos, e só em posições subsequentes, outros bens de liquidez decrescente. O dinheiro goza de posição privilegiada por sua imediata liquidez, cumprindo o objetivo final da execução sem necessidade de atos expropriatórios onerosos ou morosos.

A Fazenda Pública, ao recusar o seguro-garantia, reafirma a prevalência do dinheiro, defendendo que, embora o seguro-garantia seja *admitido* pelo art. 9º, II, da LEF, ele não se *equipara* ao dinheiro para fins de inversão da ordem de penhora estabelecida no art. 11. O executado, ao oferecer uma garantia que não está no topo da lista, atrai para si o ônus de comprovar a absoluta necessidade de afastar a ordem legal, demonstrando que a penhora em dinheiro lhe seria excessivamente onerosa e, crucialmente, que o bem ofertado (seguro-garantia) cumpre os requisitos de idoneidade, equivalência e liquidez, neste particular deve observar a tese fixada para o Tema 578, cuja letra restará consignada neste trabalho.

Veja-se que o próprio STJ já tratou da modalidade de garantia em estudo, aplicando a ordem do art. 11, da LEF e a necessária observância do Tema 578 daquela Superior Instância, que impõe ao executado o ônus de demonstrar mediante prova robusta a total impossibilidade de ofertar garantia em dinheiro. Eis o julgado que versa sobre a matéria:

TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. EXECUÇÃO FISCAL. OFERECIMENTO DE SEGURO-GARANTIA. POSSIBILIDADE DE RECUSA POR PARTE DA FAZENDA PÚBLICA EXEQUENTE. INOBSEVÂNCIA DA ORDEM DE PREFERÊNCIA PREVISTA NO ART. 11 DA LEI 6.830/1980. PROVIMENTO NEGADO. 1. **O entendimento desta Corte Superior de Justiça é o de que "a garantia da execução fiscal por fiança bancária ou seguro-garantia não pode ser feita exclusivamente por conveniência do devedor, quando a Fazenda Pública recusar em detrimento do dinheiro, o que só pode ser admitido se a parte devedora demonstrar a necessidade de aplicação do princípio da menor onerosidade, situação que não é o caso dos autos"** (AgInt no REsp 1.948.922/RN, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 10/10/2022, DJe de 13/10/2022). 2. **Segundo o rol de bens penhoráveis previsto no art. 11 da Lei 6.830/1980, o legislador outorgou posição privilegiada ao dinheiro, ante sua imediata liquidez, fato esse que deve ser assegurado, ab initio.** Acerca do tema, destaca-se, ainda, o entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Tema 425, segundo o qual "a partir da vigência da Lei 11.382/2006, os depósitos e as aplicações em instituições financeiras passaram a ser considerados bens preferenciais na ordem da penhora, equiparando-se a dinheiro em espécie (artigo 655, I, do CPC), tornando-se prescindível o exaurimento de diligências extrajudiciais a fim de se autorizar a penhora online" (REsp 1.184.765/PA, relator Ministro Luiz Fux, Primeira Seção, julgado em 24/11/2010, DJe de 3/12/2010). 3. **A inversão da ordem de preferência dos bens penhoráveis a requerimento do executado depende da efetiva comprovação por meio de elementos concretos que justifiquem a prevalência do princípio da menor onerosidade.** Nesse sentido, é a tese firmada no Tema Repetitivo 578/STJ, segundo a qual "em princípio, nos termos do art. 9º, III, da Lei 6.830/1980, cumpre ao executado nomear bens à penhora, observada a ordem legal. É dele o ônus de comprovar a imperiosa necessidade de afastá-la, e, para que essa providência seja adotada, mostra-se insuficiente a mera invocação genérica do art. 620 do CPC" (REsp 1.337.790/PR, relator Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, julgado em 12/6/2013, DJe de 7/10/2013). 4. Agravo interno a que não se dá provimento. – STJ – AgInt em REsp nº 1840734/GO – Rel. Min. Paulo Sergio Domingues – C. 1ª Turma – j. 05/6/2023 – g.n.

É certo que a alegação fazendária para recusa desta modalidade de garantia sustentando a inadequação tendo em vista a ordem ditada pelo art. 11, da LEF, resulta de uma leitura e interpretação adequadas do dispositivo, refletindo o atual estádio da jurisprudência pátria. Ocorre que aos 29/9/2025, portanto recentemente, o STJ afetou os REsp nºs 2.193.673/SC e 2.203.951/SC, como representativos de controvérsia (art. 1.036 e 1037, ambos do CPC, e ainda arts. 256 e 256X, do RISTJ), objetivando definir tese acerca da legalidade ou não de recusa de fiança bancária ou seguro-garantia pelas fazendas sob o fundamento de ofensa à ordem de

preferência ditada pelo art. 11, da LEF, no âmbito de executivos que visam à satisfação de créditos tributários (**Tema 1385/STJ**). Assim, reconhecendo-se eventualmente a ilegalidade da recusa, com amparo no dispositivo sobredito, às fazendas restará apenas a análise e possível rejeição da garantia se ausentes requisitos da modalidade no tocante à idoneidade e à cobertura integral, o que impõe naturalmente acurado exame da avença. Neste contexto, veja-se a ementa do r. julgado que trata a matéria – afetação temática (idêntica para ambos os recursos extremos):

PROCESSO CIVIL. RECURSO ESPECIAL. REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. EXECUÇÃO FISCAL. ORDEM LEGAL DA PENHORA. FIANÇA BANCÁRIA E SEGURO GARANTIA. POSSIBILIDADE DE RECUSA. AFETAÇÃO AO RITO DOS REPETITIVOS. I. CASO EM EXAME 1. Recursos representativos de controvérsia relativa à possibilidade de recusa da fiança bancária ou do seguro oferecido em garantia de execução fiscal, por inobservância à ordem legal. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2. Saber se a controvérsia é repetitiva e se os recursos especiais selecionados são admissíveis e representativos. III. RAZÕES DE DECIDIR 3. Os recursos especiais selecionados são admissíveis e representam controvérsia repetitiva sobre a interpretação da legislação federal. IV. DISPOSITIVO E TESE 4. **Afetação dos recursos especiais ao rito previsto nos arts. 1.036 e 1.037 do CPC e nos arts. 256 a 256-X do RISTJ.** 5. Delimitação da controvérsia afetada: **Definir se a fiança bancária ou seguro oferecido em garantia de execução de crédito tributário são recusáveis por inobservância à ordem legal.** 6. Suspensão de todos os processos pendentes em que tenha havido a interposição de recurso especial ou de agravo em recurso especial na segunda instância, ou que estejam em tramitação no STJ. Dispositivos relevantes citados: art. 9º, II, e § 3º, e art. 15, I, da Lei n. 6.830 /1980, com redação dada pela Lei n. 13.034/2014, art. 11 da Lei n. 6.830/1980; art. 835, § 2º, e no art. 848, parágrafo único, do CPC. Jurisprudência relevante citada: STJ, Tema 578, REsp n. 1.337.790, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 7/10/2013; Tema 1.203, REsp n. 2.037.787, REsp n. 2.007.865 e REsp 2.050.751, Rel. Min. Afrânio Vilela, Primeira Seção, julgado em 17/6/2025; AgInt no REsp n. 1.920.682, Rel. Min. Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 9/4/2024; AgInt nos EDcl nos EDcl no REsp nº 2.056.386, Rel. Min. Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 9/10/2023. – g.n.

Registre-se, a título de esclarecimento e exaurimento deste tópico, que inexiste fundamento para recusa de tal modalidade de garantia, sob o argumento de inobservância da ordem do art. 11, da LEF, nas execuções fiscais que objetivam a satisfação de **crédito não tributário**, tal é a tese fixada para o **Tema 1203 do STJ**, vazada nos termos seguinte:

O oferecimento de fiança bancária ou de seguro garantia, desde que corresponda ao valor atualizado do débito, acrescido de 30% (trinta por cento), tem o efeito de suspender a exigibilidade do crédito **não tributário**, não podendo o credor rejeitá-lo, salvo se demonstrar insuficiência, defeito formal ou inidoneidade da garantia oferecida – g.n.

2.3 O Ônus do Devedor de Comprovar a Menor Onerosidade

O princípio da menor onerosidade para o devedor, previsto no art. 805 do Código de Processo Civil de 2015 (antigo art. 620 do CPC/73), deve ser aplicado em harmonia com o princípio da satisfação do credor. A jurisprudência consolidada, notadamente a tese fixada no **Tema 578 do Superior Tribunal de Justiça** (STJ), estabelece que a simples invocação genérica da menor onerosidade é insuficiente para afastar a ordem legal de preferência. Veja-se a dicção do tema em tela:

Em princípio, nos termos do art. 9º, III, da Lei 6.830/1980, cumpre ao executado nomear bens à penhora, **observada a ordem legal**. É dele o ônus de comprovar a imperiosa necessidade de afastá-la, e, para que essa providência seja adotada, **mostrar-se insuficiente a mera invocação genérica do art. 620 do CPC**. – g.n.

No caso concreto, Fazenda destaca em sua manifestação no âmbito dos autos judiciais o porte significativo da empresa, serviços em áreas especializadas e capital social elevado. Este contexto fático reforça a alegação da exequente de que a executada possui capacidade econômica para honrar a dívida com ativos de maior liquidez, como o dinheiro, sem comprometer fatalmente sua atividade operacional. Nestes termos, a oferta do seguro-garantia, sem a devida e robusta comprovação de sua imperiosa necessidade e de que seja concretamente menos oneroso do que o dinheiro, surge como uma escolha unilateral em contrariedade ao interesse primário do Fisco, justificando plenamente a negativa.

2.4 A Dissonância entre Seguro-Garantia e a Suspensão da Exigibilidade

Adicionalmente aos aspectos processuais da penhora, o seguro-garantia e a fiança bancária não possuem, a princípio, e segundo uma leitura literal, o condão de suspender a exigibilidade do crédito tributário, conforme previsto no art. 151, inciso II, do Código Tributário Nacional (CTN), que exige o depósito integral e em dinheiro. Esta distinção crucial sublinha a diferença qualitativa entre o dinheiro depositado (que equivale à liquidação imediata da garantia) e o seguro-garantia (que representa apenas uma promessa de pagamento futura vinculada a condições contratuais específicas).

Se essas modalidades não atendem sequer à exigência máxima de suspensão da exigibilidade, sua equiparação total ao dinheiro para fins de inversão da ordem de penhora no art. 11 da LEF torna-se insustentável. A recusa do seguro-garantia pelo credor, portanto, preserva a hierarquia da ordem legal e reitera que, na ausência de elementos fáticos concretos que justifiquem a

inversão, o interesse da execução (satisfação plena e rápida) deve prevalecer sobre a mera conveniência privada do devedor.

3 A INSUFICIÊNCIA MATERIAL E A INIDONEIDADE FORMAL DA APÓLICE OFERTADA

A inobservância da ordem de preferência constitui a primeira linha de argumentação fazendária. Contudo, superada essa etapa, a recusa se sustenta igualmente na análise minuciosa da apólice, identificando vícios materiais e formais que comprometem a plenitude e a eficácia da garantia, tornando-a inidônea para o fim a que se destina.

3.1 O Requisito Legal da Plenitude da Garantia e a Insuficiência do Limite Máximo

A garantia oferecida em uma execução fiscal deve ofertar cobertura integral, vale dizer, deve representar contratualmente a totalidade do débito principal acrescido dos encargos legais, sob pena de restar insuficiente. A Lei nº 6.830/1980 estabelece que a garantia deve corresponder ao valor da dívida, juros, multa de mora e encargos indicados na Certidão de Dívida Ativa (CDA), bem como a verba honorária fixada quando da ordem de citação.

Um ponto vital de controvérsia, no caso sob exame, é a inclusão dos honorários advocatícios na base de cálculo da garantia. Embora os honorários não sejam sempre incluídos na CDA, sendo frequentemente arbitrados na fase judicial, quando da ordem de citação, como de pronto enfatizado, o entendimento sistemático do ordenamento jurídico exige que a garantia judicial também abarque tal verba. No entanto, o valor original da execução, já era bem superior ao valor da garantia previamente contratada. A Fazenda argumenta que, com a inclusão de 10% de honorários advocatícios, arbitrados em decisão posterior (quando da ordem de citação), o valor total do débito, somado aos demais acréscimos legais e custas estaduais/processuais, superou o valor contratado a título de seguro (cobertura).

A insuficiência da garantia não é meramente um detalhe aritmético, mas um víncio material que frustra o interesse do credor. Se a apólice não cobre a integralidade do crédito exequendo, ela não cumpre sua função precípua de assegurar a satisfação integral. A limitação do LMG (limite máximo garantido) é particularmente problemática em execuções fiscais de longa duração, pois o débito tende a evoluir gradativamente pela incidência contínua de correção monetária e juros de mora mensais, tornando a garantia, inicialmente suficiente, contudo, progressivamente

insuficiente. A recusa fazendária, neste ponto, busca prevenir o risco de o Fisco ter seu crédito parcialmente descoberto ao final do processo. Acerca da plenitude da garantia, o STJ já se pronunciou determinando que a verba honorária deve ser contemplada na garantia ofertada, pena de se revelar insuficiente e rejeitável, sujeitando-se ao necessário reforço:

PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. CARTA DE FIANÇA BANCÁRIA. NECESSIDADE DE REFORÇO, PARA INCLUSÃO DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS ARBITRADOS NO DESPACHO QUE RECEBEU A PETIÇÃO INICIAL. LEGALIDADE.

1. Controverte-se a respeito de acórdão que deu provimento ao Agravo de Instrumento para reformar a decisão do juízo de primeiro grau, que determinava o reforço da penhora, para incluir, na carta de fiança bancária, os valores relativos aos honorários advocatícios fixados no despacho que recebeu a petição inicial da Execução Fiscal.
2. Em redação literal, os arts. 8º e 9º da Lei 6.830/1980 preveem que a garantia deve abranger o principal, a multa e os juros de mora e os demais encargos da CDA.
3. Nas hipóteses em que o encargo legal envolve os honorários advocatícios (...) não haveria dúvida. No caso concreto, porém, a Execução Fiscal foi ajuizada originalmente pelo INSS, circunstância em que os honorários não constam da CDA, dependendo do arbitramento judicial.
4. O Código de Processo Civil é aplicável subsidiariamente à Lei 6.830/1980 (conforme reconhecido em seu art. 1º).
5. **Mediante interpretação sistemática e histórica, aliada ao propósito de assegurar maior agilidade na tramitação das Execuções Fiscais, é legítimo concluir que o disposto no art. 659 do CPC (segundo o qual a penhora deve compreender o principal atualizado, os juros, as custas e os honorários advocatícios), deve ser aplicado no âmbito das Execuções processadas no rito da LEF, de modo que a garantia judicial nelas prestada deve abranger os honorários advocatícios.**
6. Recurso Especial provido. – STJ – REsp nº 1.409.688/SP, Rel. Min. Herman Benjamin – j. 11/2/2014 – g.n.

3.2 A Incompatibilidade Temporal: O Vício da Vigência Determinada

Um dos argumentos relevantes à recusa da Fazenda Pública reside na cláusula de vigência da apólice. O seguro-garantia em questão foi celebrado com prazo determinado. A execução fiscal, contudo, é um processo judicial que, pela sua natureza, não possui prazo certo para sua conclusão. Dilações probatórias, fases recursais, incidentes processuais e o próprio trâmite ordinário da competência das serventias judiciais podem estender o feito por tempo considerável, para além dos fixado objetivamente no contrato de seguro.

O risco inerente ao prazo determinado é que, ao término da vigência contratual, a garantia se torne ineficaz, deixando o crédito público descoberto, obrigando a Fazenda a iniciar novos e custosos procedimentos de constrição patrimonial, em claro prejuízo à celeridade, à economia processual e duração razoável do processo. Portanto, a inidoneidade temporal da apólice é um

motivo autônomo e suficiente para a recusa da garantia. Neste sentido já se posicionou o STJ, veja-se neste particular o julgamento de 21/2/2017, do REsp 1634473/PR, 2^a Turma, da relatoria do Min. Herman Benjamin.

Este ponto constitui uma defesa clássica e justificada tendo em vista que é da própria natureza das ações judiciais a imprevisão do prazo de seu deslinde, isto porque há prazos conferidos às partes para prática de atos processuais de seus interesses, há decisões judiciais a serem tomadas demandando tempo necessário à análise dos autos, há ainda a prática de atos ordinatórios de responsabilidade da máquina judiciária, assim a vigência do contrato deve conferir não somente cobertura financeira, mas também temporal para atender aos interesses do credor. Contudo recentemente entendeu o TJSP que não há que se exigir cláusula de vigência por prazo indeterminado do contrato de seguro, uma vez que, a teor da Circular SUSEP nº 477/13, exige-se prazo de vigência da apólice para que se torne possível a determinação ou apuração do respectivo prêmio, bastando que se estabeleça cláusula de renovação periódica a ser observada no curso da tramitação do executivo fiscal. Sobre o tema, veja-se a ementa de acórdão proferido no AI nº 2115666-88.2018.8.26.0161, da Relatoria do Des. João Alberto Pezarini, vazada nos termos seguintes:

AGRAVO DE INSTRUMENTO Execução fiscal Seguro garantia. Decisão que acolheu recusa do Município. Exigência de vigência por prazo indeterminado. Descabimento. **Necessidade de prazo determinado para fins de apuração do prêmio, cabendo ao tomador promover sua renovação, sob pena de eventuais embargos não serem mais conhecidos por ausência de requisito específico de admissibilidade.** Acréscimo de 30% previsto no art. 848 CPC. Descabimento. Exigência prevista apenas para os casos de substituição de penhora em execução fiscal. Recurso provido - TJSP, AI nº 2115666-88.2018.8.26.0000, Rel. Des. João Alberto Pezarini, 28/2/19 – g.n.

3.3 Falhas Regulatórias e a Conformidade com Normas da SUSEP

Além dos vícios de mérito e temporais, a petição de recusa aponta falhas formais e regulatórias graves na apólice, demonstrando que o instrumento não atende aos padrões de transparência e estabilidade exigidos para uma garantia judicial. A Fazenda mencionou expressamente:

- Ausência de Certificados SUSEP:** A apólice não estava instruída com os certificados de validade, registro da seguradora e de seus administradores, informações cruciais para atestar a regularidade e solvência da garantidora.

2. **Omissão de Dados Processuais:** A apólice não fazia menção explícita ao número dos autos de execução fiscal, nem às Certidões de Dívida Ativa (CDAs) que aparelham a ação. A vinculação inequívoca da garantia ao débito em execução é uma necessidade de segurança jurídica.
3. **Localização da Sede:** A seguradora estava estabelecida fora do Estado em que se processa o feito, e a apólice não fazia referência a filial ou representação na comarca ou capital paulista, dificultando o cumprimento da cobertura por ordem judicial em caso de necessidade.

Essas não conformidades regulatórias e formais, embora não invalidem o contrato *inter partes*, comprometem do mesmo modo a aceitabilidade da garantia pela Fazenda Pública e pelo Judiciário, pois introduzem elementos de incerteza quanto à facilidade de excussão da apólice, caso o resultado do processo seja desfavorável ao executado.

3.4 Desalinhamento da Atualização Monetária e dos Juros Legais

Outro ponto de fragilidade na apólice refere-se aos critérios de atualização do débito. A garantia legal deve refletir exatamente os critérios de correção monetária e juros aplicados ao crédito fiscal. No caso dos autos, a dívida é municipal, conforme critérios legais, deve evoluir observados os índices locais e juros de mora mensais. A apólice, contudo, mostrava-se omissa quanto à incidência de juros de mora de 1% ao mês ou *pro rata die* e, surpreendentemente, fazia referência à outra espécie de dívida ativa, que utiliza índices e critérios de atualização completamente distintos da legislação municipal pertinente.

O desalinhamento entre o critério de atualização do débito e o critério de garantia fere novamente o princípio da plenitude da cobertura. Uma garantia ideal deve evoluir em valor exatamente na mesma proporção que o débito, para que, no momento da excussão, o valor segurado seja idêntico ao montante devido, sob pena de se determinar o reforço de penhora com prejuízo à célere efetividade do executivo. Cláusulas contratuais que remetem a índices estranhos ou que omitem a incidência de juros acabam por subtrair valor da real garantia oferecida à Fazenda, sendo, por isso, objeto legítimo de recusa. Neste estádio cumpre trazer-se a exame recente julgado proferido pelo TJSP, cuja ementa merece registro:

Agravo de instrumento. Execução fiscal. Renovação de apólice de seguro-garantia substitutivo de penhora. Exigência de determinados requisitos, dentre os quais: a) valor correspondente ao do débito tributário atualizado pelos

mesmos índices de correção monetária e de juros instituídos pelo Fisco; b) validade até o término da cobrança; c) vigência até a extinção do crédito exequendo, nos termos do artigo 156 do Código Tributário Nacional; e d) cancelamento no caso de adesão do executado a programa de parcelamento do débito antes do exame do mérito dos embargos por ele eventualmente opostos. Validade apenas das primeiras duas cláusulas. Inteligência do artigo 9º, II, da Lei 6.830/80 e da Circular Susep (Superintendência de Seguros Privados) 477/2013. Recurso parcialmente provido.” - TJSP - AI nº 2211098-61.2023.8.26.0000 – j. 25/01/2024, v.u., Rel. Des. Geraldo Xavier – g.n.

4 A SEGURANÇA JURÍDICA E OS RISCOS DA GARANTIA FRÁGIL

A aceitação de uma garantia inadequada implica um risco significativo para a Fazenda Pública, podendo levar à frustração da execução ou a um aumento significativo dos custos processuais para a recuperação do crédito. A recusa do seguro-garantia, neste contexto, é um ato de prudência justificável e necessário à gestão eficiente do patrimônio público, sendo sobretudo a observância da estrita legalidade.

4.1 Cenários de Fragilidade: Falência, Recuperação Judicial e Parcelamento

A Fazenda Pública levantou objeções referentes à ausência de cláusulas contratuais que protejam o interesse do credor em face de eventos corporativos ou dificuldades financeiras do tomador (executado). O seguro garantia deve prever sua manutenção e eficácia plena mesmo em hipóteses de falência, recuperação judicial, fusão, cisão ou incorporação da empresa executada. A ausência de tal previsão abre margem para controvérsias processuais complexas e potenciais, especialmente desconstituições da garantia em cenários de crise empresarial.

Ademais, a petição abordou, por analogia ao Tema 1.012 do STJ (que trata da manutenção de penhora ou depósito em caso de parcelamento), a necessidade de que apólice se mantenha vigente mesmo que o executado adira a um programa de parcelamento da dívida, com posterior sobrerestamento da execução. Se o seguro fosse automaticamente extinto mediante o parcelamento, a eventual rescisão deste ajuste por inadimplemento do devedor deixaria a execução descoberta, obrigando a Fazenda a recomeçar a busca por bens, obstando novamente a observância dos atuais princípios processuais (duração razoável do processo, economia processual, eficiência). A recusa, por conseguinte, visa garantir a continuidade da cobertura até a extinção definitiva e irreversível do crédito, seja por pagamento à vista, seja pela quitação integral de eventual parcelamento.

4.2 A Excussão do Seguro-Garantia em Face da Penhora em Dinheiro

É fundamental, para justificar a recusa, contrastar a eficácia da penhora em dinheiro (ou ativos financeiros via SISBAJUD) com o processo de excussão do seguro-garantia. A penhora *online* é o meio mais rápido e direto de satisfação do crédito, garantindo a liquidez imediata. Por outro lado, a excussão da apólice de seguro-garantia, ainda que facilitada por regulamentações modernas, demanda uma série de atos formais e, eventualmente, litígios com a seguradora (o garantidor), especialmente se as cláusulas contratuais forem incertas ou se houver alegação de inadimplemento por parte do tomador nas condições do seguro.

A recusa da Fazenda em aceitar um seguro-garantia com vícios formais e materiais, como prazo determinado, insuficiência de valor, ou desalinhamento de índices, é uma medida de cautela processual que protege o erário. A Fazenda não pode ser obrigada a assumir o risco de uma garantia de difícil ou incerta realização, quando o ordenamento jurídico lhe confere a primazia em exigir bens de maior liquidez. O Judiciário tem do mesmo modo o dever de supervisionar a idoneidade da garantia para que ela efetivamente cumpra sua função processual, em atenção ao interesse público.

CONCLUSÃO

O caso da Execução Fiscal movida pela Fazenda Municipal contra empresa com boa saúde financeira, e a consequente recusa do seguro-garantia, demonstra a complexidade da garantia do juízo no contexto da cobrança do crédito público pós-inclusão desta modalidade de garantia no âmbito da Lei de Execuções Fiscais.

Conclui-se que a recusa da Fazenda Pública se revelou manifestamente idônea e juridicamente fundamentada, apoiando-se em múltiplos níveis de argumentação, que vão desde a primazia principiológica do interesse do credor e a ordem legal de preferência, até a análise detalhada dos vícios intrínsecos da apólice contratada.

Primeiramente, a Fazenda agiu em estrita observância ao princípio *favor creditoris* (Art. 797, CPC) e à ordem hierárquica do Art. 11 da LEF, que prioriza o dinheiro. A executada, sendo uma empresa de porte expressivo e com capacidade financeira, não cumpriu o ônus de provar a imperiosa necessidade de inversão da ordem, de modo que a recusa da modalidade menos preferencial é plenamente justificada.

Em segundo lugar, a apólice apresentada padecia de insuficiência material, uma vez que o Limite Máximo de Garantia era inferior ao total do crédito exequendo atualizado e acrescido da verba de sucumbência (honorários), que devem ser obrigatoriamente cobertos pela garantia.

Em terceiro lugar, a inidoneidade temporal, decorrente do prazo de vigência determinado, é incompatível com a duração indeterminada da execução fiscal, expondo o erário ao risco de restar descoberto, possibilitando inclusive a frustração da garantia. Este fator, por si só, autoriza a rejeição. Contudo necessário neste particular considerar o entendimento atual do TJSP que reconhece que a previsão de vigência por prazo indeterminado não permite à seguradora calcular o prêmio, para superar tal obstáculo é necessária a inclusão de cláusula de renovação periódica da garantia, sob pena de prejudicar o processamento dos embargos que para seu prosseguimento deverá contar com nova garantia ou renovação/aditamento contratual, requerendo ainda sua reapreciação pela exequente.

Finalmente, as não conformidades formais e regulatórias, como a ausência de certificados SUSEP e o desalinhamento dos índices de atualização do débito com a legislação municipal, somadas à falta de previsão para cenários de crise e parcelamento, reforçam a conclusão de que o instrumento oferecido, apesar da roupagem formal de seguro-garantia, não assegurava a liquidez e a segurança jurídica necessárias para a satisfação efetiva do crédito público.

A negativa da Fazenda, ao rejeitar o seguro-garantia viciado e postular a penhora *online* de ativos financeiros, representa a defesa da legalidade e da máxima efetividade da execução, confirmando que a mera oferta de um seguro-garantia não obriga o credor público a aceitá-lo, sendo exigível o cumprimento rigoroso dos requisitos de idoneidade, plenitude e compatibilidade temporal. É certo que ainda que o STJ venha a fixar tema não autorizando as Fazendas à rejeição do seguro-garantia nas executivas que objetivam a satisfação de crédito tributário, sob o argumento de que deve ser observada a ordem de preferência ditada pelo art. 11, da LEF, a aceitação não será verificada de pronto, visto que o contrato em si deve se apresentar livre de vícios formais ou materiais, como assinalado no presente estudo, para que possa ensejar o recebimento dos embargos.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS SEGURADORAS (ABSEG). *Diretrizes para o Seguro Garantia Judicial.* Manual Técnico. Disponível em: <https://www.gov.br/susep/pt-br/arquivos/arquivos-planos-e-produtos/manual-seguro-garantia.pdf>. Acesso em 14/12/2025.

BRASIL. Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm. Acesso em 14/12/2025.

BRASIL. Lei nº 13.043, de 13 de novembro de 2014. Altera a Lei nº 6.830/1980, para dispor sobre a aceitação de seguro-garantia ou fiança bancária nas execuções fiscais. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13043.htm. Acesso em: 14/12/2025.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados, Municípios e Distrito Federal (Código Tributário Nacional - CTN). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172Compilado.htm. Acesso em: 14/12/2025.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 14/12/2025.

FARIA, Denise. *Execução Fiscal e os Meios de Garantia.* São Paulo: Atlas, 2024.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário.* 36ª ed. São Paulo: Malheiros, 2024.

SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS (SUSEP). *Circulares e Normas Regulamentares do Seguro Garantia Judicial.* Rio de Janeiro, 2025.