

REQUISITOS PARA ADMISSÃO DE IMÓVEL EM GARANTIA DE EXECUÇÃO FISCAL

Requirements For Admitting Property As Collateral In Tax Enforcement Proceedings

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

Claudia Loturco

Graduada em Ciências Jurídicas pela PUC/SP
Advogada especializada em Direito de Família
e Erro Médico e Procuradora do Município de Diadema
Endereço: São Paulo, São Paulo, Brasil
E-mail: claudia.loturco@diadema.sp.gov.br

RESUMO

O presente texto acadêmico objetiva examinar tecnicamente as condições e os requisitos essenciais para a admissão de bens imóveis como garantia em ações exacionais. É sabido que a execução fiscal, regida primariamente pela Lei Federal nº 6.830/80 (LEF) e subsidiariamente pelo Código de Processo Civil (CPC), consoante dispõe o art. 1º, da LEF. A norma especial dispõe acerca de um rito próprio de cobrança do crédito público (tributário e não tributário), exigindo que o executado, para oferecimento de embargos visando à discussão do crédito, ofereça ativos financeiros ou bens para assegurar o juízo. O oferecimento de bens pelo executado enfrenta constantemente uma dinâmica marcada pelo conflito de princípios fundamentais: de um lado, a supremacia do interesse da coletividade na satisfação do crédito público, que se coaduna com a regra do art. 797, do CPC, para qual a execução realiza-se no interesse do exequente; e, de outro, a garantia do devido processo legal e o princípio da menor onerosidade para o devedor, que deve ser demonstrada à saciedade pelo contribuinte-executado. A análise ora elaborada se concentra na dicotomia entre os requisitos formais da oferta de bem imóvel pelo executado, com destaque para a anuência conjugal em sentido amplo e a titularidade plena; e os requisitos materiais, os quais demandam que o imóvel não apenas seja passível de constrição, estando, pois, livre e desembaraçado de gravames que reduzem certamente seu valor e disponibilidade, afastando-se as hipóteses de impenhorabilidade, mas que também apresente suficiência de valor para a integral cobertura do débito e, crucialmente,

liquidez e fácil comercialização, assegurando a efetividade da expropriação em favor da Fazenda Pública, sendo, pois, capaz de atender aos princípios da duração razoável do processo e da eficiência. O trabalho em foco objetiva examinar as particularidades legais do bem de família, as exceções à sua impenhorabilidade, bem como o papel da avaliação prévia e técnica a cargo do executado, da análise do conjunto documental indispensável à comprovação da titularidade plena e da idoneidade do bem ofertado, somando-se ainda a plausibilidade da recusa por parte do Fisco diante da nomeação de bens imóveis, concluindo pela necessidade de um equilíbrio interpretativo que valorize o interesse público na arrecadação sem descurar da mínima proteção patrimonial conferida ao executado, prevista na Carta Maior e na legislação infraconstitucional.

Palavras-chave: Execução Fiscal; Lei Federal nº 6.830/80; Art. 11, da LEF; Garantia do Juízo; Imóvel; Construção; Oferta de bens; Condições e Exigências; Idoneidade de Garantia.

ABSTRACT

This academic text aims to technically examine the conditions and essential requirements for the admission of real estate as collateral in tax enforcement actions. It is known that tax enforcement, governed primarily by Federal Law No. 6.830/80 (LEF) and subsidiarily by the Code of Civil Procedure (CPC), as provided in article 1º, by LEF. The special rule establishes a special procedure for the collection of public credit (tax and non-tax), requiring the defendant, in order to file objections aimed at disputing the credit, to offer financial assets or property to secure the judgment. The offering of assets by the defendant constantly faces a dynamic marked by the conflict of fundamental principles: on the one hand, the supremacy of the public interest in the satisfaction of public credit, which is consistent with the rule of article 797 of the CPC, according to which the enforcement is carried out in the interest of the plaintiff; and, on the other hand, the guarantee of due process of law and the principle of least onerousness for the debtor, which must be demonstrated sufficiently by the taxpayer-defendant. The analysis presented here focuses on the dichotomy between the formal requirements of the debtor's offer of real estate, with emphasis on broad spousal consent and compliance with the legal order of preference established in Article 11 of the Tax Enforcement Law; and the material requirements, which demand that the property not only be subject to seizure, being free and clear of encumbrances that certainly reduce its value and availability, thus excluding cases of unseizability, but also have sufficient value to fully cover the debt and, crucially, liquidity and easy saleability, ensuring the effectiveness of the expropriation in favor of the Public Treasury, and thus being capable of meeting the principles of reasonable duration of the process and efficiency. This work aims to examine the legal particularities of family property, the exceptions to its unseizability, as well as the role of the prior and technical assessment carried out by the debtor, the analysis of the set of documents indispensable to proving full ownership and the suitability of the offered property, in addition to the plausibility of refusal by the Tax Authorities in the face of the nomination of real estate, concluding with the need for an interpretative balance that values the public interest in collection without neglecting the minimum patrimonial protection conferred on the debtor, provided for in the Constitution and in infra-constitutional legislation.

Keywords: Tax Enforcement; Federal Law No. 6,830/80; Art. 11, of the Tax Enforcement Law; Guarantee of the Court; Real Estate; Seizure; Offer of assets; Conditions and Requirements; Suitability of Guarantee.

INTRODUÇÃO

O processo de execução fiscal representa um dos alicerces do sistema jurídico de arrecadação do Estado, sendo o principal instrumento judicial de concretização do direito creditório da Fazenda Pública, seja aquele de natureza tributária ou não tributária.

A Certidão de Dívida Ativa (CDA), que formaliza o crédito após a devida inscrição, é um título extrajudicial expedido pelo próprio exequente, observados os critérios traçados no art. 2º, §§5º e 6º, da LEF (arts. 202 e 203, ambos do CTN), nesta condição ostenta a presunção legal de liquidez e certeza, conferindo à execução fiscal um regime de prioridade e especialidade quando comparada à execução civil comum, prioridade esta que se traduz, fundamentalmente, na celeridade e na busca pela máxima satisfação do interesse público.

Neste compasso, a garantia do juízo, no âmbito da execução fiscal, não é apenas um ato processual facultativo, em verdade trata-se de uma condição inafastável e essencial, quer seja para a suspensão de outros atos expropriatórios decorrentes da iniciativa da exequente, quer para a admissibilidade dos embargos à execução, principal via de defesa do executado, conforme se depreende da leitura atenta do artigo 16, §1º, da LEF, consoante será explicitado no desenvolvimento deste tema.

É nesse contexto de inafastável necessidade de garantia que o bem imóvel surge como um dos ativos patrimoniais relevantes e frequentemente oferecidos, tanto por força da nomeação do executado, quanto por indicação da própria Fazenda Pública (quando postula sua penhora), figurando no rol do art. 11, da LEF como um dos bens passíveis de constrição, embora em posição hierarquicamente inferior aos ativos de maior liquidez.

Cumprе registrar que a princípio o disposto no art. 11, da LEF se refere a uma ordem de ativos. A admissão de um bem imóvel em garantia, contudo, não se perfaz de maneira automática, estando sujeita a uma série de requisitos intrínsecos e extrínsecos que orientam a decisão judicial e que demandam prévia análise e manifestação da Fazenda Pública, a qual detém a prerrogativa de recusa que, embora não seja absoluta, exige ponderação cuidadosa e

atenta de vetores jurídico-legais, sob pena de frustrar a satisfação plena do crédito objetivado em execução.

A discussão sobre a aceitação ou não do imóvel transcende a mera verificação de sua existência formal e naturalmente sua titularidade inequívoca, isto é, a prova da titularidade plena, adentrando aspectos cruciais como sua liquidez, sua suficiência para o pagamento integral do débito, incluindo a verba honorária, custas e despesas, e, em patamar de destaque, sua própria penhorabilidade, sendo este último ponto onde se concentra em tese o conflito entre a necessidade arrecadatória do Estado e o direito fundamental à moradia, disciplinado pela Lei Federal nº 8.009/90, que comporta normas específicas quanto às obrigações *propter rem*.

Ademais, a documentação pertinente que comprove, nos termos da lei, a propriedade, a ausência de ônus incidentes sobre o bem, a indispensável anuência do cônjuge ou do companheiro(a), seja do titular ou de terceiro, são especialmente destacáveis no contexto, justificando não raro a recusa fazendária quando deficientes ou inexistentes.

Enfim, o estudo a seguir se desdobrará na análise dos requisitos citados, buscando elucidar o delicado e complexo universo de comandos que regem a admissibilidade do bem imóvel na ação executiva fiscal, cumprindo à Fazenda Pública o necessário papel de observar cada aspecto formal e material da garantia do bem de raiz.

METODOLOGIA

O estudo foi conduzido sob a perspectiva da pesquisa jurídico-documental e bibliográfica, de caráter essencialmente exploratório e descritivo, visando à compreensão do tema proposto, notadamente a identificação e análise dos requisitos legais e doutrinários para a aceitação de bens imóveis como garantia em execuções fiscais.

A metodologia empregada consistiu na coleta e exame sistemático de fontes primárias do direito positivo brasileiro, abrangendo a análise literal e contextualizada da Lei Federal nº 6.830, de 22 de setembro de 1980 (LEF), que dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, do Código de Processo Civil (Lei Federal nº 13.105/2015 - CPC), que comporta aplicação subsidiária e complementar à lei especial, e da Lei Federal nº 8.009/90, disciplina que versa sobre a impenhorabilidade do bem de família, cujas exceções são relevantes ao objeto da pesquisa.

Por seu turno, a pesquisa documental se complementou com a orientação doutrinária e artigos especializados que tratam do processo de execução fiscal, da penhora e da temática da satisfação do crédito público, permitindo a construção de uma argumentação jurídica devidamente construída e contextualizada.

Por fim, a abordagem sistêmica considerou o ordenamento como um todo coerente, avaliando a aplicação dos princípios processuais e constitucionais, como a efetividade da execução e a menor onerosidade ao devedor, na prática da constrição patrimonial, de modo a traçar um panorama dos critérios seguros de admissibilidade do imóvel como objeto de garantia.

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 alteração do conteúdo e objeto, não refletindo na essência do labor autoral, quer no desenvolvimento temático, quer na conclusão obtida a partir da conexão das ideias.

1 - A ESTRUTURA DA EXECUÇÃO FISCAL E O PARADIGMA DA GARANTIA

1.1. Natureza do Crédito Fiscal e a Certidão de Dívida Ativa (CDA)

A execução fiscal, conforme estabelecido pelo art. 1º, da LEF, é o rito judicial especializado para a cobrança da Dívida Ativa da Fazenda Pública, que abrange tanto os créditos de natureza tributária quanto os de natureza não tributária, consoante a definição do art. 2º do aludido diploma e do artigo 39, da Lei Federal nº 4.320/64, que dispõe sobre *Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*.

A gênese e o desenvolvimento da execução fiscal estão intrinsecamente ligados à Certidão de Dívida Ativa, o título executivo extrajudicial que encerra o procedimento administrativo de constituição e inscrição do crédito, e que, em razão dos termos do artigo 3º, da LEF, goza de presunção legal, ainda que relativa, de liquidez e certeza, o que implica em regra a inversão do ônus da prova para o executado.

Essa presunção legal de veracidade e a exigibilidade inerente ao título conferem ao crédito fazendário uma posição privilegiada em razão da estrita legalidade que deve ser observada pela administração pública na prática dos atos administrativos, justificando a adoção

de um procedimento executivo mais célere e eficiente, mas que, em essência, não prescinde da garantia patrimonial para a sua efetivação.

A cobrança do crédito público, portanto, não está obviamente limitado a um ato de constrição, mas um procedimento complexo que exige a prévia formalização do débito e a subsequente busca por bens que possam ser convertidos em pecúnia para satisfazer o interesse da coletividade, representado pelo Fisco.

1.2. Obrigatoriedade da Garantia e as Formas Admissíveis (Art. 9º, LEF)

Pode-se asseverar que a peculiaridade da execução fiscal reside, em grande parte, na imposição da garantia do juízo como pressuposto para a defesa do executado por meio dos embargos, conforme dispõem os arts. 9º e 16, § 1º, do diploma regente. Veja-se a prescrição dos dispositivos citados:

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

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

II - oferecer fiança bancária ou seguro garantia;

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

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

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

.....

§ 1º - Não são admissíveis embargos do executado antes de garantida a execução. – G.N.

O artigo 9º, de maneira taxativa, elenca as modalidades de garantia que o executado pode oferecer, em um rol que, embora permita a substituição por outros meios mais modernos, como o seguro garantia judicial e a fiança bancária, em equiparação ao dinheiro, mantém o bem imóvel como uma das opções expressamente previstas, uma vez que se reporta aos termos do art. 11, da LEF.

A faculdade de nomear bens à penhora é conferida ao executado, o qual, contudo, deve a princípio observar a ordem de preferência legal estabelecida no art. 11, submetendo-se ao

crivo fazendário, podendo a exequente sempre de modo motivado, por força dos princípios do devido processo legal e do contraditório, recusar a escolha do executado quanto à eleição do bem dado em garantia. Veja-se o rol ditado pelo art. 11, da LEF:

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

I - dinheiro;

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

III - pedras e metais preciosos;

IV - imóveis;

V - navios e aeronaves;

VI - veículos;

VII - móveis ou semoventes; e

VIII - direitos e ações. – G.N.

A nomeação de um bem imóvel pelo próprio devedor exige o preenchimento de um requisito formal primordial: ser titular do domínio, demonstrando sua condição através de certidão de matrícula ou de transcrição (se o caso), devidamente atualizada; a avaliação do bem por profissional habilitado, a saber, engenheiro civil ou arquiteto, ambos devidamente inscritos no órgão de classe (Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura - CREA); deve contar ainda com o consentimento expresso do respectivo cônjuge ou companheiro(a), conforme estabelece o art. 9º, § 1º, da LEF, requisito este que visa proteger a meação e a gestão patrimonial familiar, conferindo validade ao ato de constrição.

1.3. A Ordem Legal de Preferência e o Imóvel: Conflito de Normas (Art. 11, LEF vs. Art. 835, CPC)

A Lei de Execução Fiscal estabelece, em seu art. 11, uma ordem legal de preferência para a penhora, como já registrado de plano, a qual é ligeiramente distinta daquela prevista no art. 835, do CPC.

Enquanto no dispositivo sobredito do CPC, em seu inciso V, situa-se o bem imóvel em quinto lugar na lista preferencial, após dinheiro, títulos públicos, títulos e valores mobiliários e veículos; o art. 11, da LEF, por seu turno, o posiciona em quarto lugar, imediatamente após pedras e metais preciosos e antes de navios e aeronaves, sendo o primeiro lugar mantido, em

ambas as legislações, pelo dinheiro, em espécie ou em depósito. É certo que a norma especial no caso, elide a aplicação da norma geral, restando superado o conflito aparente de comandos.

A divergência e a aparente rigidez do rol da LEF geram um ponto de tensão no processo executivo, visto que a Fazenda Pública tem a prerrogativa de recusar a nomeação de um bem que não obedeça à ordem legal, utilizando como argumento central o princípio da maior eficácia da execução, duração razoável do processo, economia processual, dentre outros.

No entanto, o princípio da menor onerosidade para o devedor, consagrado no art. 805 do CPC, aplicado no âmbito dos executivos fiscais, exige que o juiz pondere as circunstâncias do caso concreto, permitindo a relativização da ordem legal, desde que o executado demonstre que a garantia oferecida, mesmo fora da preferência legal, é eficaz e não acarreta prejuízo à satisfação do crédito público. Acerca da prova da menor onerosidade atente-se para tese jurídica fixada para o Tema 578 do Superior Tribunal de Justiça (REsp 1337790/PR), que estabelece que a simples invocação genérica da menor onerosidade é insuficiente para afastar a ordem legal de preferência, de modo que cabe ao executado provar que suas circunstâncias tornam necessária a nomeação de bem imóvel, desatendendo assim a ordem ditada pelo dispositivo sobredito (LEF).

Com efeito, comprovada que a nomeação de imóvel como garantia se mostra idônea (quanto à titularidade e valor) e de fato atende ao princípio da menor onerosidade, a ordem ditada pelo art. 11, da LEF de certo modo tem sido relativizada pelo TJSP, vale dizer, não vem sendo interpretado de modo absoluto e rígido, devendo levar-se em conta na constrição as particularidades do caso concreto. Veja-se neste particular, a ementa de um julgado que bem representa a posição esposada pela D. Corte Bandeirante:

TRIBUTÁRIO - AGRAVO DE INSTRUMENTO - EXECUÇÃO FISCAL - MUNICÍPIO DE SERTÃOZINHO – ISS - EXERCÍCIOS DE 2015 A 2018 (...)

DA ORDEM DA PENHORA - Nos termos do artigo 11 da Lei Federal nº 6830/1980, a penhora de bens obedecerá a uma determinada ordem, sendo o dinheiro o primeiro. Entendimento jurisprudencial no sentido de que a Fazenda Pública não é obrigada a aceitar bens nomeados à penhora fora da ordem legal prevista no art. 11 da Lei de Execução Fiscal. Precedentes do C. Superior Tribunal de Justiça e deste E. Tribunal de Justiça. **Entretanto, a regra estabelecida no artigo 11 da**

LEF não é absoluta, podendo ser mitigada em situações específicas e diante das peculiaridades do caso concreto, pois embora a execução se processe no interesse do credor (art. 797 do CPC aplicável às execuções fiscais nos termos do artigo 1º da LEF), a execução, sempre que possível, deve ser promovida pelo modo menos gravoso para o devedor (art. 805 do CPC), de modo a permitir a conciliação desses dois princípios. Precedentes deste E. Tribunal de Justiça relativizando a ordem de penhora prevista no artigo 11 da Lei de Execução Fiscal. **A posição adotada pela Fazenda Pública de apenas aceitar dinheiro (art. 11, I da LEF) como garantia da execução fiscal, além de eventualmente poder inviabilizar a atividade do executado, dificulta o acesso à justiça, ao contraditório e à ampla defesa, garantias previstas na Constituição da República (art. 5º, incisos LV e XXXV).** Ademais, não há prejuízo para a Fazenda Pública, pois a indicação da ordem da penhora se trata de fase de garantia do juízo, podendo o exequente, em qualquer fase do processo, requerer eventual substituição dos bens penhorados por outro, nos termos do art. 15, inciso II da Lei de Execuções Fiscais. Importante destacar, no entanto, que cabe ao executado demonstrar, quando do oferecimento da garantia à execução, que o bem indicado possui algum valor econômico, trazendo, por exemplo, a avaliação do bem. (...) (TJSP - AI nº 2245705-66.2024.8.26.0000 – 15ª Câmara de Direito Público – Rel. Des. Eurípedes Faim – j. 09/10/2024 – G.N.)

A recusa do Fisco à nomeação de imóvel, portanto, não pode ser fundamentada tão somente na inobservância da ordem, mas principalmente, na falta de liquidez ou na insuficiência do bem ante o valor que representa, ou ainda que este se revele inidôneo porque se encontra comprometido no tocante à livre disponibilidade, vez que incidem penhoras anteriores e/ou outros direitos, como hipotecas, alienação fiduciária, usufruto, cláusula de impenhorabilidade/inalienabilidade, compromissos de venda e compra registrados, etc.

2 - O REQUISITO FORMAL DA ADMISSÃO DO IMÓVEL EM GARANTIA (A OFERTA E A FORMALIDADE)

2.1. O Princípio da Menor Onerosidade *versus* o Interesse do Credor e as Condições de Aceitação de Bem Imóvel

A admissão de um bem imóvel em garantia, quando decorrente da nomeação pelo executado, impõe a necessidade de harmonização entre o interesse público, representado pela Fazenda Pública na busca pela satisfação integral e célere do crédito, e o interesse privado do devedor, que busca a forma de garantia menos gravosa ao seu patrimônio, conforme preconiza o art. 805, do CPC.

Embora a Lei de Execução Fiscal confira à Fazenda uma primazia no que tange à ordem de preferência, a doutrina e a aplicação do direito processual moderno têm mitigado essa rigidez, exigindo que a recusa da garantia oferecida seja sempre devidamente motivada e não se baseie apenas na inobservância formal da lista do art. 11 da LEF, como já apontado.

A indicação de um imóvel pelo executado, mesmo que fora da ordem preferencial, portanto, pode ser aceita se o devedor comprovar de modo técnico e robusto que o bem possui alto valor, liquidez e suficiência para a garantia do débito, de forma a não frustrar a execução, ou ainda que não a torne mais morosa e conseqüentemente mais onerosa, transferindo-se o ônus de demonstrar o prejuízo à Fazenda Pública que o recusa, exigindo-se dela que aponte o motivo concreto pelo qual o imóvel não se mostra idôneo ou vantajoso para a satisfação do crédito.

Superados os óbices sobreditos, a aceitação fazendária do bem imóvel ofertado como garantia implicará na lavratura do auto de penhora e o executado poderá obter *certidão positiva com efeito de negativa* também denominada *certidão de regularidade fiscal* junto à administração tributária. O consentimento do cônjuge ou companheiro(a) do executado, requisito indispensável, deve ser ofertado preferencialmente mediante instrumento público.

É primordial e certo que a nomeação deve ser instruída com a certidão de matrícula ou transcrição atualizada (inteiro teor), sendo ainda de interesse do exequente a apresentação de *certidão de dados cadastrais* e *certidão de tributos imobiliários*, para os imóveis urbanos. Tratando-se de imóvel rural, caberá também exigir-se o competente *certificado de cadastro de imóvel rural* (CCIR), bem como a *certidão de débitos relativos a tributos federais e à dívida ativa da União de imóvel rural*.

2.2. A Nomeação pelo Executado e a Necessidade de Anuência do Cônjuge ou Companheiro(a) (Art. 9º, § 1º, LEF)

Um dos requisitos formais inafastáveis para a admissão do bem imóvel em garantia, quando nomeado pelo executado, é o consentimento expresso do cônjuge ou companheiro(a), conforme estabelece o art. 9º, § 1º, da LEF.

Essa exigência legal transcende a mera formalidade processual, constituindo-se em uma medida de proteção do patrimônio familiar e da meação, sendo aplicável de modo geral, salvo

se o regime for o da separação absoluta de bens, mas sendo obrigatória quando o imóvel é de propriedade comum ou quando se configura como bem de família.

A ausência da outorga uxória/marital, do(a) companheiro(a), quando necessária, acarreta a ineficácia do ato de nomeação em relação à meação do cônjuge não anuente, podendo levar à nulidade da penhora ou, no mínimo, à sua restrição à parte ideal do devedor, o que, por sua vez, pode afetar direta e inegavelmente a liquidez e a aceitabilidade do imóvel pela Fazenda Pública, com implicações quanto à duração razoável do processo.

A comprovação dessa anuência deve ser feita mediante a juntada aos autos do termo de consentimento, devidamente formalizado, ou ainda mediante declaração por instrumento público. Não dependendo a nomeação de anuência caberá ao executado a comprovação de que é solteiro ou que o bem não se enquadra nas hipóteses de proteção da meação.

2.3. O Imóvel de Terceiro e a Indicação com Aceitação da Fazenda (Art. 9º, IV, LEF)

A Lei de Execução Fiscal, em seu art. 9º, inciso IV, prevê a possibilidade de o executado indicar à penhora bens oferecidos por terceiros, desde que haja aceitação expressa da Fazenda Pública, o que confere a este instituto uma natureza de fiança.

Tratando-se de imóvel, aplicam-se, por analogia e coerência do sistema, os mesmos requisitos formais e materiais exigidos para o imóvel nomeado pelo próprio executado, notadamente a anuência do cônjuge ou companheiro(a) do terceiro garantidor, conforme a regra do art. 9º, § 1º, da LEF.

A aceitação da Fazenda Pública, neste caso, é um elemento de maior relevância, pois o Fisco passa a exercer um juízo de conveniência e oportunidade sobre o bem de um não devedor, o que reforça a necessidade de o imóvel apresentar indiscutível suficiência, liquidez e livre comercialidade, a fim de evitar futuras discussões sobre a validade da garantia e a onerosidade imposta ao terceiro.

3 - O REQUISITO MATERIAL I - A SUFICIÊNCIA E A AVALIAÇÃO DO IMÓVEL

3.1. A Suficiência da Garantia: Valor da Dívida, Juros, Multa e Encargos

O principal requisito material para a admissão de qualquer bem em garantia, e de forma destacada o bem imóvel, é a sua suficiência para assegurar o juízo, ou seja, a capacidade do valor de mercado cobrir integralmente o montante da dívida em execução.

O art. 9º, da LEF estabelece que a garantia deve ser dada "pelo valor da dívida, juros e multa de mora e encargos indicados na Certidão de Dívida Ativa", o que implica que o valor do imóvel oferecido deve ser superior ao somatório do principal, dos acréscimos legais e de uma margem de segurança que cubra a atualização monetária e os juros que incidirão ao longo do trâmite processual e da fase de expropriação, computando-se ainda honorários advocatícios e custas. A margem a maior relativa ao valor justifica-se ante a imprevisão quanto ao prazo de tramitação do feito.

A Fazenda Pública tem a prerrogativa de impugnar a nomeação se entender que o valor do imóvel é insuficiente, caso efetivada a penhora cumpre requerer seu reforço ou a sua substituição, prerrogativa esta que se alicerça na busca pela efetividade da execução e no princípio da garantia total do crédito público, sendo essa uma das principais causas de recusa da nomeação de bens imóveis.

A avaliação deve acompanhar o ato de nomeação, e os fiscos atualmente vem exigindo que seja realizada por profissional habilitado, vale dizer, engenheiros civis ou arquitetos, devidamente inscritos em seus respectivos conselhos profissionais, sendo compulsório o laudo detalhado como instrumento competente, não tendo sido aceitas avaliações realizadas por assessorias imobiliárias ou por corretores de imóveis. Plausível que o laudo de avaliação seja elaborado com a devida observância da *Norma Brasileira de Avaliação de Bens – NBR14653*, e atenda ao prazo não superior de 90 dias da data de nomeação. É prudente que a fazenda exija a apresentação de novo laudo observada certa periodicidade, para que seja comprovada a manutenção do valor do bem, visto que há oscilações importantes no mercado imobiliário, com reflexos na garantia.

3.2. A Avaliação Judicial e o Valor de Mercado do Imóvel

A aferição da suficiência do imóvel oferecido como garantia demanda, invariavelmente, a sua avaliação, a qual deve refletir o valor real e atualizado de mercado do bem. Embora o executado possa apresentar uma estimativa de valor no ato da nomeação, a avaliação definitiva,

de regra, é realizada também por oficial de justiça ou perito avaliador nomeado pelo juízo, após a formalização da penhora.

A discussão sobre o valor de avaliação é um ponto nevrálgico na execução fiscal, visto que a Fazenda Pública frequentemente busca a reavaliação ou a impugnação do laudo, quando este aponta um valor que considere superior ao justo valor de mercado, ou quando entende que o valor apurado não garante a integralidade do débito com a margem de segurança necessária, vez que se deve considerar uma margem de variação do preço no mercado, o que é natural.

A correta avaliação do imóvel é fundamental não apenas para a verificação da suficiência da garantia, mas também para balizar o preço vil na fase de leilão ou hasta pública, garantindo que o bem seja alienado por um preço justo que maximize a satisfação do credor e minimize o prejuízo ao devedor.

3.3. A Questão da Liquidez e a Fácil Comercialização

Para além da suficiência do valor, o bem imóvel oferecido deve apresentar um requisito material de extrema importância prática, qual seja, a sua liquidez e fácil comercialização, o que está implícito na lógica da ordem de preferência do art. 11, da LEF.

A liquidez se refere à facilidade com que o bem pode ser convertido em dinheiro, sem perda significativa de valor ou demanda excessiva de tempo e custos operacionais. Imóveis de difícil alienação, como aqueles localizados em áreas remotas e pouco urbanizadas, situados em comarca(s) diversa(s) daquela na qual se processa a execução, em condomínios irregulares, ou que possuam gravames complexos (como hipotecas de terceiros ou usufrutos vitalícios), tendem a ser recusados pela Fazenda Pública, ainda que seu valor nominal pareça revelar-se suficiente à cobertura do débito.

A recusa do Fisco, nesse particular, baseia-se na argumentação de que tais bens prejudicam a efetividade da execução, postergando indevidamente a satisfação do crédito público. O juízo de conveniência sobre a comercialização do bem, embora subjetivo, deve ser pautado por critérios objetivos de mercado, sendo um ponto de constante debate judicial, no qual o executado deve comprovar a viabilidade da alienação do imóvel, demonstrando, por exemplo, a existência de mercado ativo e a ausência de óbices legais ou fáticos relevantes à sua expropriação.

4 - O REQUISITO MATERIAL II - A IMPENHORABILIDADE DO IMÓVEL E SUAS EXCEÇÕES

4.1. A Proteção Constitucional da Moradia e a Lei do Bem de Família (Lei Federal nº 8.009/90)

Um dos mais importantes requisitos para a admissão de um bem imóvel em garantia é a sua penhorabilidade, sendo o bem de família legal, regido pela Lei Federal nº 8.009, de 29 de março de 1990, o principal obstáculo à constrição de imóveis.

A referida lei estabelece que o imóvel residencial próprio do casal, ou da entidade familiar, é impenhorável e não responderá por qualquer tipo de dívida civil, comercial, fiscal, previdenciária ou de outra natureza, salvo nas estritas hipóteses previstas na própria legislação, concretizando a proteção constitucional do direito à moradia, fundamental para a dignidade da pessoa humana.

O art. 1º, da Lei Federal nº 8.009/90 confere uma importante proteção normativa ao único imóvel utilizado para moradia permanente, estendendo a impenhorabilidade às construções, plantações, benfeitorias e aos móveis que o guarnecem.

A oponibilidade da impenhorabilidade é ampla, podendo ser arguida em qualquer processo de execução, inclusive na execução fiscal, exigindo que a Fazenda Pública, ao buscar a penhora de um imóvel, diligencie para comprovar que o bem não se enquadra na proteção legal ou que se subsume a uma das exceções.

4.2. A Exceção da Dívida Tributária *Propter Rem* (Art. 3º, IV, Lei Federal nº 8.009/90): O Imóvel como Fato Gerador

A *Lei do Bem de Família* prevê, em seu art. 3º, inciso IV, uma exceção de extrema relevância para a execução fiscal: a impenhorabilidade não é oponível se o processo for movido para cobrança de impostos, predial ou territorial, taxas e contribuições devidas em função do próprio imóvel familiar.

Essa exceção se fundamenta na natureza *propter rem* da obrigação, ou seja, o débito tributário adere ao imóvel, sendo este o próprio objeto da tributação. Nesses casos, o bem imóvel perde a restrição da impenhorabilidade para a satisfação daquela dívida específica,

sendo plenamente admissível em garantia. Veja-se neste tópica a posição da Corte de Justiça Paulista, expressa na ementa de julgado trazida à colação a título exemplificativo:

Execução fiscal. IPTU Mitigação da impenhorabilidade de bem de família. Possibilidade. Disposição expressa no art. 3º, IV, da Lei 8.009/90. **A penhora de imóvel residencial, mesmo que seja o único bem de família, é legítima quando a dívida executada se refere a impostos, taxas ou contribuições devidas em função do próprio imóvel, conforme dispõe o art. 3º, IV, da Lei 8.009/90.** No caso, a execução fiscal visa à cobrança de IPTU, o que justifica a exceção à impenhorabilidade. ...Precedentes desta Câmara. Recurso desprovido. (TJSP - AI nº 2223481-37.2024.8.26.0000 – 18ª Câmara de Direito Público – Relatora Desa. Beatriz Braga – j. em 21/08/2021 – G.N.)

Relevante registrar que não há falar em interpretação extensiva no tocante às exceções à regra da impenhorabilidade de imóvel que se encontra protegido pela legislação de bem de família. Neste particular, veja-se a ementa do julgado proferido pelo STJ, em recurso extremo:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. BEM DE FAMÍLIA. RECONHECIMENTO. PENHORA. INVIABILIDADE. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO. 1. Esta Corte Superior entende que *"a impenhorabilidade do bem de família decorre dos direitos fundamentais à dignidade da pessoa humana e à moradia, de forma que as exceções previstas na legislação não comportam interpretação extensiva"* (REsp 1.604.422/MG, Relator Ministro PAULO DE TARSO SANSEVERINO, Terceira Turma, julgado em 24/8/2021, DJe de 27/8/2021).

2. A Corte de origem asseverou, com fulcro nas provas produzidas nos autos, que o imóvel objeto do presente recurso é impenhorável, por ostentar caráter de bem de família. Incidência da Súmula 7 do STJ. 3. Agravo interno desprovido. (AgInt no AREsp 2496598 – 4ª Turma – Min. Raul Araújo – j. em 17/6/2024 – negritou-se)

É crucial, contudo, que a dívida fiscal cobrada esteja diretamente ligada ao bem que se pretende penhorar, não sendo possível estender essa exceção para a cobrança de outros débitos fiscais do devedor, como o imposto de renda, contribuições previdenciárias, ICMS, dentre outros, que não decorram de obrigação *propter rem*.

Destarte, a distinção entre a dívida *propter rem* e a dívida fiscal geral é um elemento definidor da penhorabilidade do imóvel e, conseqüentemente, de sua admissibilidade em garantia na execução fiscal.

4.3. Outras Impenhorabilidades Incidentes: Imóvel Rural, Usufruto e Outros Gravames

Além da impenhorabilidade do bem de família residencial urbano (considerando as exceções acima apontadas), outros regimes de impenhorabilidade podem incidir sobre o imóvel e inviabilizar a sua admissão como garantia eficaz. O imóvel rural, por exemplo, pode ser objeto de proteção legal quando se enquadra na definição de pequena propriedade rural familiar e é explorado pela família, nos termos da Constituição Federal e da própria Lei Federal nº 8.009/90, que restringe a impenhorabilidade à sede de moradia e à área limitada como pequena propriedade.

Outras situações de gravame real, como o usufruto, a hipoteca em favor de terceiros ou o direito real de habitação, embora não tornem o imóvel tecnicamente impenhorável, podem reduzir drasticamente sua liquidez e o interesse de eventuais arrematantes, impactando diretamente no juízo de admissibilidade da garantia pela Fazenda Pública.

A existência desses ônus reais, quando não afetam a titularidade do executado, exigem, no mínimo, que a avaliação leve em conta a desvalorização decorrente do gravame, garantindo que o valor residual seja suficiente para a dívida, e que os titulares dos direitos reais sejam rigorosamente intimados da penhora. Face a tais complexidades em geral não são bens aceitos pela Fazenda Pública como passíveis de garantia.

5 - A DINÂMICA PROCESSUAL DA ACEITAÇÃO E RECUSA DA GARANTIA

5.1. A Recusa Fundamentada da Fazenda Pública: Razões de Ineficácia e Prejuízo

A Fazenda Pública, na condição de exequente, goza de uma prerrogativa legal de recusa à nomeação de bens oferecidos pelo executado que não obedeçam à ordem legal de preferência ou que, mesmo a observando, se mostrem ineficazes à satisfação do crédito, ou mesmo antes da análise da satisfação em si mesmo, não atendam aos requisitos já citados, quanto à titularidade plena, isenção de gravames, o consentimento do cônjuge/companheiro(a), dentre as demais particularidades já ressaltadas.

Essa prerrogativa não é absoluta, devendo ser exercida, em atenção ao devido processo legal e ao contraditório, de forma motivada e fundamentada, demonstrando-se que o bem imóvel nomeado é insuficiente em valor, possui baixa liquidez ou apresenta óbices à sua expropriação, o que frustraria o interesse público na arrecadação.

O bem mesmo que penhorado pode ser substituído, a pedido de qualquer das partes, sempre de modo motivado. No curso processual, o bem imóvel, por exemplo, pode perder valor e o universo patrimonial do executado pode ensejar nova análise fazendária permitindo que indique outro bem em substituição ao que se encontra penhorado, em qualquer caso, e observando a dinâmica processual vigente, a fazenda-exequente deve ser prontamente ouvida, do mesmo modo o executado que tanto pode pleitear a substituição, como pode ainda suportar o reforço de penhora, cumprindo sua prévia oitiva.

5.2. O Poder-Dever do Juiz na Condução da Penhora

O juiz da execução fiscal também desempenha um papel ativo na admissão ou recusa do bem imóvel em garantia, atuando como um mediador entre os interesses contrapostos da Fazenda Pública e do executado.

Cabe ao magistrado, ao receber a nomeação do imóvel, analisar o cumprimento dos requisitos formais (anuência conjugal, comprovação da propriedade) e materiais (suficiência, liquidez e penhorabilidade), sempre norteado pela prova e manifestação prévia da fazenda-exequente.

O juiz detém o poder de determinar a avaliação do imóvel, sanear os vícios da nomeação e, em última instância, decidir sobre a aceitação da garantia. Sua decisão deve ser pautada pelo binômio efetividade-onerosidade, garantindo que a execução se processe pelo meio menos gravoso para o devedor, desde que não comprometa a satisfação integral do crédito fazendário.

A inércia do executado em nomear bens idôneos, ou a nomeação de bens manifestamente insuficientes ou de difícil comercialização, confere ao juiz o poder-dever de, a requerimento da Fazenda, determinar a penhora de outros bens.

5.3. A Substituição da Penhora e a Flexibilidade do Sistema (Art. 15, LEF)

O instituto da substituição da penhora, previsto no art. 15, da LEF, confere uma flexibilidade ao sistema executivo, permitindo que o imóvel, uma vez penhorado, possa ser trocado por outro bem de maior liquidez ou de mais fácil expropriação, por iniciativa de qualquer das partes.

A substituição, no caso do Fisco, pode ocorrer mesmo que o bem imóvel tenha sido regularmente nomeado atendendo inicialmente aos requisitos já bem analisados nesta sede, bastando que a Fazenda demonstre, de forma convincente, que a substituição por outro bem oferta maior liquidez ou que se mostre mais adequado considerando dado contexto econômico, tome-se por exemplo a fiança bancária, que pode se mostrar mais benéfica à satisfação do crédito, estando ao alcance das condições do executado.

A decisão sobre a substituição compete ao juiz, após a oitiva da parte contrária, e deve ser sempre fundamentada na melhor forma de garantir o equilíbrio entre a busca pela satisfação do credor e a proteção patrimonial do devedor.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A admissão de um bem imóvel em garantia de execução fiscal constitui um ponto sensível do processo, revelando a tensão inerente entre a supremacia do interesse público na arrecadação e a garantia dos direitos fundamentais do executado.

Os requisitos para a aceitação do imóvel, quando nomeado pelo devedor ou penhorado mediante pleito fazendário, desdobram-se em exigências formais e materiais que, quando observadas, conferem eficácia e validade ao ato de constrição. O aspecto formal demanda rigorosa observância da ordem de preferência legal, disposta no art. 11, da LEF, e, notadamente, tratando-se de imóvel, como o bem sob análise, exige a prova da propriedade plena que deve ser demonstrada e comprovada à saciedade, do mesmo modo o consentimento expresso do cônjuge ou companheiro(a) para a nomeação deve estar formalmente presente, preferencialmente por instrumento público, neste particular deve-se atentar para regra ditada pelo art. 9º, § 1º, da LEF, que objetiva a proteção da estabilidade patrimonial familiar.

No que tange aos requisitos materiais, a suficiência do valor do imóvel, demonstrada mediante avaliação precisa e atualizada por laudo técnico elaborado por engenheiro civil ou arquiteto, para a cobertura integral do débito acrescido de todos os encargos legais, é inarredável, sendo a insuficiência causa legítima para a recusa da garantia pela Fazenda Pública. Tratando-se de processo judicial que tramita por período indeterminado a avaliação deve ser periodicamente renovada e ofertada em razão das possíveis variações que se verificam no mercado imobiliário.

Crucialmente, a análise da liquidez e da fácil comercialização do bem se apresenta como um critério prático de efetividade, demandando que o imóvel seja apto a ser convertido em dinheiro de forma célere e vantajosa.

Finalmente, o requisito da penhorabilidade impõe a necessidade de afastamento de óbices legais, com destaque para a impenhorabilidade do bem de família, cuja proteção só cede nas estritas hipóteses legais, como no caso da dívida tributária *propter rem*, que vincula o débito ao próprio imóvel, conforme o art. 3º, inciso IV, da Lei Federal nº 8.009/90.

A dinâmica processual da aceitação e da recusa, intermediada pelo juiz, exige um esforço hermenêutico constante para equilibrar a efetividade da execução com a menor onerosidade para o devedor. A efetiva admissão do imóvel em garantia, portanto, é o resultado de uma conjugação de normas e princípios que buscam, em última análise, a justa e eficiente satisfação do crédito público sem desamparar a esfera patrimonial do executado, daí sua complexidade fática e jurídica.

REFERÊNCIAS

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 (Lei de Execução Fiscal). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6830.htm Acesso em: 08 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm Acesso em: 08 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm. Acesso em: 21 fev. 2026.

BRASIL. Lei nº 8.009, de 29 de março de 1990. Dispõe sobre a impenhorabilidade do bem de família. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18009.htm. Acesso em: 21 fev. 2026.

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro.** 28. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2023.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo.** 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil: Execução.** v. 5. 13. ed. Salvador: JusPodivm, 2024.



MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2022.

PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário Completo**. 14. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2023.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil: Processo de Execução e Cumprimento de Sentença**. v. 3. 56. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

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

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

PAULSEN, Leandro. **Direito tributário: Constituição e Código Tributário Nacional à luz da doutrina e da jurisprudência**. 24. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2023.

SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2023.