

Fraude à dívida ativa tributária e princípio da segurança jurídica

Segundo o *caput* do artigo 185 do CTN (Código Tributário Nacional), com a redação conferida pela Lei Complementar 118/2005, “presume-se fraudulenta a alienação ou oneração de bens ou rendas, ou seu começo, por sujeito passivo em débito para com a Fazenda Pública, por crédito tributário regularmente inscrito como dívida ativa”.

O parágrafo único do mesmo artigo determina que tal regra “não se aplica na hipótese de terem sido reservados, pelo devedor, bens ou rendas suficientes ao total pagamento da dívida inscrita”.

Interpretando tal regra legal, prevalece no Superior Tribunal de Justiça (STJ) o entendimento segundo o qual “a natureza jurídica tributária do crédito conduz a que a simples alienação ou oneração de bens ou rendas, ou seu começo, pelo sujeito passivo por quantia inscrita em dívida ativa, sem a reserva de meios para a quitação do débito, gera presunção absoluta (*jure et de jure*) de fraude à execução (lei especial que se sobrepõe ao regime de direito processual civil)”; “assim, verificada situação caracterizadora da fraude à execução, torna-se irrelevante eventual boa-fé da parte compradora do imóvel para fins de impedir a penhora, pois conforme definição jurisprudencial, a presunção de fraude é absoluta.” [\[1\]](#)

Vale dizer, para o STJ, a regra do artigo 185 do CTN contempla uma presunção absoluta de fraude em favor da Fazenda Pública, sem qualquer outro requisito adicional. Este entendimento jurisprudencial, construído a partir de uma leitura isolada deste dispositivo legal, promove insegurança jurídica nas relações jurídicas negociais e desconhece todo o sistema de garantias dos direitos reais presente no direito brasileiro.

Primeiramente, registre-se que a natureza da citada regra jurídica é de norma de garantia do crédito tributário cujo objetivo é assegurar a realização do direito creditório da Fazenda Pública na medida em que “a dívida regularmente inscrita goza de presunção de certeza e liquidez e tem o efeito de prova pré-constituída” (artigo 204, CTN). A certidão de dívida ativa representa o título executivo extrajudicial que materializa o direito de crédito da Fazenda Pública.

A regra do artigo 185 do CTN criou a chamada fraude à dívida ativa ou fraude contra a Fazenda Pública, que veio se somar às regras da fraude contra credores (CC, artigos 158 a 165) e à fraude à execução (CPC, artigo 593). Este conjunto de regras tem em comum o objetivo de dar garantias jurídicas ao direito de crédito do credor contra condutas abusivas e fraudulentas que possam ser tomadas pelo devedor no intuito de fugir à sua responsabilidade patrimonial.

Spacca



No entanto, paralelamente ao objetivo de conferir garantias ao crédito tributário, o direito brasileiro também se preocupa em assegurar a segurança jurídica ao tráfego negocial, protegendo a boa-fé nas relações jurídicas e permitindo o efetivo exercício do direito de usar, gozar, dispor e reivindicar a propriedade (artigos 5º, caput, CF e 1.228, caput, CC).

Registro de imóveis

Para o direito brasileiro (artigos 1.226 e 1.227, CC), salvo as exceções legais (exemplo, casamento no regime da comunhão universal

de bens), os direitos reais sobre imóveis constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, só se adquirem com o registro no Cartório de Registro de Imóveis do título negocial (regime jurídico de título e modo), enquanto os direitos reais sobre coisas móveis, quando constituídos ou transmitidos por ato entre vivos, só se adquirem com a tradição (artigo 1.226, CC).

Para a garantia de segurança jurídica dos negócios jurídicos, especialmente os imobiliários, a Lei de Registros Públicos — LRP (Lei 6.015/73) contempla uma rigorosa e detalhada disciplina dos atos que tocam aos direitos reais com o objetivo de promover segurança jurídica e proteção da boa-fé através da publicidade dos atos registrais, de modo que “qualquer pessoa pode requerer certidão do registro sem informar ao oficial ou ao funcionário o motivo ou interesse do pedido” (artigo 17).

Por expressa disposição legal (artigo 172, LRP), “no Registro de Imóveis serão feitos, nos termos desta Lei, o registro e a averbação dos títulos ou atos constitutivos, declaratórios, translativos e extintos de direitos reais sobre imóveis reconhecidos em lei, *inter vivos* ou *mortis causa*, quer para sua constituição, transferência e extinção, quer para sua validade em relação a terceiros, quer para a sua disponibilidade”.

Todo imóvel objeto de título a ser registrado deve estar matriculado (artigo 227, LRP), consagrando a regra da unitariedade matricial segundo a qual não há imóvel em mais de uma matrícula, nem matrícula com mais de um imóvel.

Em complemento à disciplina da Lei de Registros Públicos, a Lei 13.097/15 (artigo 54) reforçou a proteção jurídica à boa-fé nas relações negociais ao consagrar o chamado princípio da concentração da matrícula segundo o qual “os negócios jurídicos que tenham por fim constituir, transferir ou modificar direitos reais sobre imóveis são eficazes em relação a atos jurídicos precedentes, nas hipóteses em que não tenham sido registradas ou averbadas na matrícula do imóvel as seguintes informações:

- I – registro de citação de ações reais ou pessoais reipersecutórias;
- II – averbação, por solicitação do interessado, de constrição judicial, de que a execução foi admitida pelo juiz ou de fase de cumprimento de sentença, procedendo-se nos termos previstos no

artigo 828, do CPC;

- III – averbação de restrição administrativa ou convencional ao gozo de direitos registrados, de indisponibilidade ou de outros ônus quando previstos em lei; e
- IV – averbação, mediante decisão judicial, da existência de outro tipo de ação cujos resultados ou responsabilidade patrimonial possam reduzir seu proprietário à insolvência, nos termos do inciso IV do CPC;
- V – averbação, mediante decisão judicial, de qualquer tipo de constrição judicial incidente sobre o imóvel ou sobre o patrimônio do titular do imóvel, inclusive a proveniente de ação de improbidade administrativa ou a oriunda de hipoteca judiciária (regra recentemente incluída pela Lei 14.825/24).

Estabelece ainda a Lei 13.097/15 que “não poderão ser opostas situações jurídicas não constantes da matrícula no registro de imóveis, inclusive para fins de evicção, ao terceiro de boa-fé que adquirir ou receber em garantia direitos reais sobre o imóvel, ressalvados o disposto nos artigos 129 e 130 da Lei 11.101/05, e as hipóteses de aquisição e extinção da propriedade que independam de registro de título de imóvel.

Para a validade ou eficácia dos negócios jurídicos imobiliários ou para a caracterização da boa-fé do terceiro adquirente de imóvel ou beneficiário de direito real, não serão exigidas:

- I – a obtenção prévia de quaisquer documentos ou certidões além daqueles requeridos nos termos do [§ 2º do artigo 1º da Lei nº 7.433, de 18 de dezembro de 1985](#); e
- II – a apresentação de certidões forenses ou de distribuidores judiciais.

Ao consagrar o princípio da concentração da matrícula, a Lei 13.097/15 objetiva claramente conferir segurança jurídica ao tráfego negocial e proteger a boa-fé, assegurando, através da publicidade do sistema de registros públicos, a garantia jurídica de validade e eficácia dos direitos reais que necessariamente devem estar registrados ou averbados na matrícula imobiliária como pressuposto para a sua proteção jurídica.

Destarte, como afirma Luiz Guilherme Loureiro, “o artigo 54 da Lei 13.097, de 2015, apenas reafirma e reforça o princípio da publicidade e seus efeitos materiais e formais. Apenas existem, para fins de oponibilidade a terceiros, aqueles fatos, títulos ou direitos efetivamente inscritos no Registro de Imóveis ou, segundo um antigo bordão, ‘o que não existe no registro, não existe no mundo’. Esta consequência decorre do fato de o terceiro não ter tido a oportunidade de conhecer a existência de ônus ou gravame que, se fosse de seu conhecimento, o faria desistir do negócio ou contratá-lo em termos e condições diversas”. [\[2\]](#)

Em outras palavras, a possibilidade de conhecimento pelas partes (especialmente pelo adquirente) de fatos jurídicos relativos ao direito real objeto de negócio jurídico, viabilizada pelo princípio da publicidade registral iluminado pela concentração da matrícula, é o pano de fundo para a garantia e segurança jurídica do pacto negocial e instrumento de proteção da boa-fé. Ausentes da matrícula os atos de registro e averbação descritos pela Lei 13.097/15, o ato negocial é plenamente válido e eficaz entre as partes e perante terceiros.

Presunção de fraude

Assim, como interpretar a regra de presunção de fraude prevista no artigo 185 do CTN diante do sistema de proteção dos direitos reais e das demais regras registrais que promovem a segurança jurídica e protegem a boa-fé?

É preciso afastar a interpretação isolada da regra do artigo 185 do CTN, como vem fazendo o STJ. Esta regra, cujo objetivo é garantir a satisfação do crédito tributário, deve ser lida em consonância com o sistema de garantias de eficácia dos direitos reais, no qual despontam a Lei de Registros Públicos e a Lei 13.097/15.

Entendo que a regra da Lei 13.095/15 não é incompatível com a presunção estabelecida pelo artigo 185 do CTN, mas lhe é complementar e instrumental. Por esta última regra, a mera inscrição na dívida ativa permite presumir a fraude contra a Fazenda Pública decorrente de alienação de bens ou rendas. Ocorre que a inscrição na dívida ativa é ato de controle administrativo da legalidade da exigência fiscal feito pelo órgão competente para apurar a certeza e liquidez do crédito fazendário, isto é, medida interna à administração pública, sem a publicidade para terceiros.

Se a inscrição na dívida ativa não é dotada de publicidade para terceiros (que não o próprio contribuinte-devedor), por óbvio que este ato jurídico não pode ser oposto a estes terceiros que realizam negócios jurídicos com o contribuinte-devedor. Como imputar a ineficácia negocial a terceiros que nem sequer tinham em tese a possibilidade de conhecer o fato que gera tal sanção jurídica?

A presunção veiculada pela regra do artigo 185 do CTN deve ser interpretada em conjunto com o comando do artigo 54, inciso III da Lei 13.097/15 que autoriza a averbação de restrição administrativa ou convencional ao gozo de direitos registrados. A presunção de fraude estabelecida pelo artigo 185 do CTN nada mais é do que uma restrição patrimonial administrativamente imposta pela Fazenda Pública ao inscrever um crédito seu na dívida ativa.

Com efeito, para que a inscrição na dívida ativa tenha o efeito jurídico previsto no artigo 185 do CTN, deve o credor (Fazenda Pública) promover a averbação no Registro Público da restrição administrativa ao gozo dos direitos registrados do credor, tal como exigido pelo artigo 54, inciso III da Lei 13.097/15.

Com a averbação da restrição administrativa imposta através da inscrição na dívida ativa, de um lado, promove-se segurança jurídica e proteção da boa-fé negocial, já que os terceiros que negociarem com o devedor tributário poderão, através de uma simples consulta ao sistema registral imobiliário, conhecer o estado da sua situação patrimonial; e, de outro lado, atende-se ao objetivo do legislador tributário de conferir maior garantia patrimonial ao crédito tributário, já que a existência deste, sua natureza e valor, estarão averbadas e publicizadas na serventia registral imobiliária.

Outrossim, registre-se que somente com a averbação da dívida ativa nas respectivas matrículas é que poderá ganhar aplicabilidade a trava prevista no parágrafo único do mesmo artigo 185 do CTN, segundo a qual a presunção de fraude não se aplica na hipótese de terem sido reservados, pelo devedor, bens ou rendas suficientes ao total pagamento da dívida inscrita. Vale dizer, é necessário e indispensável o cotejo

entre o valor da dívida fiscal e o valor dos bens alcançados pela presunção de fraude, o que somente é possível com a averbação da dívida no registro público.

A presunção de fraude prevista no artigo 185 do CTN não pode destruir todo o sistema de garantias das relações negociais construído pelas demais regras do direito brasileiro. Pelo contrário, tal regra pode conviver claramente com o princípio da segurança jurídica e com a proteção da boa-fé, desde que interpretada em diálogo com as regras de caráter registral.

Portanto, por exigência do princípio da segurança jurídica e da proteção da boa-fé nas relações negociais, somente com a averbação autorizada pelo artigo 54, inciso III da Lei 13.097/15, o crédito tributário inscrito na dívida ativa poderá gerar a presunção de fraude prevista no artigo 185 do CTN.

[1] AgInt no REsp 1.982.766.

[2][2] *Registros Públicos – Teoria e Prática*. 11ª. ed. Juspodium, 2021, p. 675.

Date Created

27/03/2024