

III CONGRESSO DE DIREITO DO VETOR NORTE

**DIREITO TRIBUTÁRIO, DIREITO ECONÔMICO E
DO CONSUMIDOR**

A532

Anais do III Congresso de Direito do Vetor Norte [Recurso eletrônico on-line] organização Faculdade de Minas – Belo Horizonte;

Coordenadores: Fabrício Veiga da Costa, Rayssa Rodrigues Meneghetti e Raphael Moreira Maia – Belo Horizonte: FAMINAS, 2019.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-000-8

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Tensões contemporâneas e consolidação da Democracia Brasileira.

1. Estado Democrático de Direito. 2. Direitos Fundamentais. 3. Direitos Humanos. I. III Congresso de Direito do Vetor Norte (1:2010 : Belo Horizonte, MG).

CDU: 34



III CONGRESSO DE DIREITO DO VETOR NORTE

DIREITO TRIBUTÁRIO, DIREITO ECONÔMICO E DO CONSUMIDOR

Apresentação

O GT de DIREITO TRIBUTÁRIO, ECONÔMICO E DO CONSUMIDOR, realizado no II Congresso do Vetor Norte – FAMINAS-BH, especificamente no dia 22 de outubro de 2019, trouxe relevantes e profícuos debates de temáticas que envolvem interesse direto da sociedade civil brasileira.

Inicialmente foram discutidos temas envolvendo relações de consumo, direitos dos consumidores perante fornecedores; possibilidade de inversão do ônus da prova; direito a indenização decorrente de condutas ilícitas praticadas pelos fornecedores; propaganda abusiva e enganosa, além de temas que envolvem tanto do direito individual quanto o direito coletivo do consumidor.

No âmbito do direito tributário, foram problematizadas questões atinentes ao ISSQN, ICMS, competência tributária, princípios que regem o direito tributário e, especialmente, o papel do Estado em vincular receitas para a implementação de políticas públicas essenciais à dignidade da coletividade, como é o caso da saúde e da educação.

Ao final, nos estudos propostos no contexto do direito econômico, foi debatido o papel do Estado na intervenção do domínio econômico, com o condão de atuar na erradicação de pobreza, combate à desigualdade regional, repressão à formação de carteis e estímulo da livre concorrência.

Hudson de Oliveira Cambraia

Nina Gabriela Borges Costa

João Salvador dos Reis Neto

O GARGALO DA EXECUÇÃO FISCAL E A CALENDARIZAÇÃO TRIBUTÁRIA

THE TAX EXECUTION TROUBLE AND THE TAX CALENDAR

Fabricio Manoel Oliveira
Lucas Fellipe Santos de Souza
Cintia Moreira Gonçalves ¹

Resumo

O presente trabalho pretende analisar os últimos dados fornecidos pelo Conselho Nacional de Justiça acerca das execuções fiscais em curso no Brasil, com intuito de compreender quais os gargalos que atingem a satisfação do crédito tributário, e como métodos alternativos de solução de conflitos podem ajudar a solucionar tais problemas, notadamente a partir da figura da calendarização tributária, engenho recentemente criado pelas Portarias nº 502/2016, 985/2016, 360/2018 e 742/2018 da PGFN.

Palavras-chave: Execução fiscal, Congestionamento, Calendarização tributária, Negócio jurídico processual

Abstract/Resumen/Résumé

This paper aims to analyze the latest data provided by the National Council of Justice on ongoing tax foreclosures in Brazil, in order to understand which bottlenecks reach tax credit satisfaction, and how alternative dispute resolution methods can help resolve such problems, notably from the figure of the tax calendar, a device recently created by PGFN Ordinances nº 502/2016, 985/2016, 360/2018 and 742/2018.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Tax enforcement, Congestion, Tax calendar, Procedural legal accordance

¹ Mestre em Direito. Professora universitária. Coordenadora do Núcleo de Práticas Jurídicas da Faculdade Faminas-BH.

1 INTRODUÇÃO E OBJETIVOS

Sempre quando se tem em discussão qualquer possibilidade de transação envolvendo créditos tributários, suscita-se a indisponibilidade do patrimônio público. Em síntese, faz-se uma leitura cerrada de que à administração pública é defeso dispor de qualquer bem ou direito que lhe diga respeito, algo, em princípio, absoluto, do qual não seria possível dispor em sentido contrário.

Inicialmente, a par da discussão envolvendo a própria significância jurídica da expressão *indisponibilidade do patrimônio público* – que por si só se mostra demasiadamente controversa no Direito Público, conquanto comporta diversos tipos de interpretações e exceções, algo que logo de início joga por terra grande parte do dogma Tributário e Administrativo supra aludido –, cumpre trazer alguns fundamentos outros, mais contemporâneos, que parecem conduzir a uma evolução do poder de transação (aqui considerado em um sentido *lato*) envolvendo o crédito tributário, isto é, entre a máquina pública e os particulares, ainda que se trate de uma medida em muito tímida, a qual possui como fim último a racionalização e a conferência de eficiência à execução tributária.

De forma prefacial, é de se destacar que, segundo os últimos dados disponibilizados pelo Conselho Nacional de Justiça, o Brasil chegou ao final do ano de 2017 com 80,1 milhões de processos em tramitação aguardando alguma solução definitiva, sendo que mais da metade desses processos (53%) se refere à fase de execução, dos quais 74% retratam execuções fiscais, que, em sua extensa maioria, não apresentam nenhum tipo de conclusão (BRASIL, 2018). Segundo o relatório:

Esses processos [de execução fiscal] são os principais responsáveis pela alta taxa de congestionamento do Poder Judiciário, representando aproximadamente 39% do total de casos pendentes, e congestionamento de 92% em 2017 - a maior taxa entre os tipos de processos constantes nesse Relatório (BRASIL, 2018).

Em outras palavras, as execuções fiscais têm uma taxa de congestionamento altíssima, o que significa que “(...), de cada cem processos de execução fiscal que tramitaram no ano de 2017, apenas 8 foram baixados” (BRASIL, 2018).

Com efeito, historicamente as execuções fiscais têm sido apontadas como o principal fator de morosidade dentro do Poder Judiciário. Sem embargo, o executivo fiscal chega a juízo depois que as diversas tentativas de recuperação do crédito tributário se frustraram na via administrativa. Dessa forma, o processo judicial acaba, *mutatis mutandis*, por repetir etapas e buscar providências para localização do devedor e do patrimônio capaz de satisfazer o crédito tributário, diligências anteriormente já adotadas, guardadas as devidas particularidades, pela administração fazendária ou mesmo pelo conselho de fiscalização profissional. Assim, acabam chegando ao Judiciário títulos de dívidas antigas e, por consequência, com baixa probabilidade de recuperação, às vezes até sem qualquer possibilidade de recuperação (BRASIL, 2018).

Diante disso, não há como se evadir da premente necessidade de reinvenção do *modus* de satisfação do crédito tributário, quer dizer, ou se criam alternativas para resolver o problema que permeia as execuções fiscais, com as devidas modificações que isto implicar, ou permaneceremos com um dos maiores contingentes tributários do mundo, em que o Judiciário e a Administração Pública, em geral, seja por ausência de verbas, materiais ou profissionais, seja pela imensidão do acervo, não são capazes de suportar e dar a devida vazão aos processos.

Em sendo assim, o presente trabalho tem por objetivo esmiuçar o tema, ainda que de forma breve, tentando compreender não só os gargalos que atingem a satisfação do crédito tributário, mas também como métodos alternativos de solução de conflitos podem ajudar a solucionar tais problemas, notadamente a partir da figura da calendarização tributária, engenho recentemente criado pelas Portarias nº 502/2016, 985/2016, 360/2018 e 742/2018 da PGFN.

2 METODOLOGIA

Trata-se de pesquisa que se vale de uma metodologia jurídico descritiva-exploratória, o raciocínio dedutivo e o método teórico, notadamente a partir de uma abordagem bibliográfica sobre o assunto.

3 DESENVOLVIMENTO

Diante da elevada taxa de congestionamento das execuções fiscais, conforme foi possível observar dos dados fornecidos pelo Conselho Nacional de Justiça, mostra-se inafastável a necessidade de reinvenção do *modus* de satisfação do crédito tributário, com intuito de conferir uma maior racionalidade e efetividade ao sistema jurídico processual tributário.

É nesse contexto que muitos doutrinadores têm trabalhado a ideia de trazer métodos alternativos para a solução de conflitos em processos tributários¹, como por exemplo a realização de uma transação tributária *strictu sensu*², ou mesmo *lato sensu* – não integral, isto é, sem dispor completamente do crédito, versando sobre matérias alternativas, geralmente processuais, mas que possibilite à Administração Pública respirar diante de toda essa caoticidade, promovendo maior economicidade no exercício da Jurisdição, notadamente na fase de execução.

Em síntese, essa ideia perpassa por uma evolução da interpretação do princípio da indisponibilidade do patrimônio público, dando-lhe contornos de acordo com as carências sociais contemporâneas, em conformidade com uma interpretação sistemática e evolutiva, esquivando-se de qualquer obsoletismo e estaticidade que proíba o Direito de progredir em face de todas as peculiaridades trazidas pelo paradigma pós-moderno.

Seguindo essa linha de intelecção, insculpiu-se a Portaria nº 360/2018 da PGFN, que prevê a possibilidade de transação *lato sensu*, a qual permite, por exemplo, que procuradores negociem com devedores questões ligadas ao cumprimento de decisões judiciais, desistência de recursos e o *modus* de inclusão de dívidas previdenciárias no cadastro geral de credores.

A portaria, em síntese, possui confluência com o princípio da cooperação e da cooparticipação na formação da prestação jurisdicional (artigo 6º do Código de Processo Civil), com os negócios jurídicos processuais (artigo 190 e 191 do mesmo diploma), bem como consonância com o ideal de resolução alternativa de litígios (artigo 3º, §§ 1º, 2º e 3º do mesmo código).

Em realidade, ela se junta à Portaria nº 502/2016 da PGFN, especialmente em seu artigo 12º, e também à Portaria nº 985/2016, principalmente em seu artigo 9º e 10º.

¹ Para Heleno Torres, não há dúvidas quanto à possibilidade de a Administração Pública editar atos e elaborar normas que permitam a regularização da situação tributária de modo transacional: “Temos para nós que o legislador detém, sim, liberdade constitucional para proceder à identificação de métodos alternativos para extinção do crédito tributário, mediante solução de controvérsias em matéria tributária, ao tempo em que, ao fazê-lo, deverá predispor, de modo claro, os limites que permitirão aos contribuintes e à Administração alcançarem bom êxito na resolução de conflitos que tenham como objeto matéria de fato de difícil delimitação ou cujas provas apresentadas não permitam a formação de um juízo consistente para identificar a proporção da ocorrência factual ou mesmo a correta quantificação da base de cálculo do tributo. Havendo dificuldades nesses processos lógicos de subsunção, poderia ser útil a utilização de algum desses mecanismos”. TORRES, Heleno. **Novas Medidas de Recuperação de Dívidas Tributárias**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2013-jul-17/consultor-tributario-novas-medidas-recuperacao-dividas-tributarias>>. Acesso em: 06.07.2019.

² A transação tributária *stricto sensu* está originalmente prevista no artigo 156, III do Código Tributário Nacional, como meio de extinção do crédito tributário, bem como no art. 171 do mesmo diploma: “Art. 156. Extinguem o crédito tributário: III - a transação”; “Art. 171. A lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em determinação de litígio e conseqüente extinção de crédito tributário. Parágrafo único. A lei indicará a autoridade competente para autorizar a transação em cada caso”. BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1996. **Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm>. Acesso em: 06.07.2019.

Da mesma maneira, a Portaria nº 742/2018 da PGFN prevê a possibilidade de celebração de negócio jurídico processual em sede de execução fiscal, para fins de equacionamento de débitos inscritos em dívida ativa da União, desde que haja vinculação à capacidade econômico-financeira do devedor, ao perfil da Dívida e às peculiaridades do caso em concreto, a previsão de prazo certo para liquidação das dívidas, quando for o caso, ou concretização de garantias e demais condições do negócio, bem como a imposição de obrigações ou meios indiretos que facilitem ou otimizem a fiscalização ou acompanhamento do cumprimento das condições do acordo.

Em outras palavras, ambas portarias permitem transações *lato sensu*, em suma, negócios processuais, os quais representam o ajuste do processo executório às especificidades da causa, em que se convencionam sobre ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, até mesmo fixando um calendário para a prática dos atos no processo, quando for o caso, bem como prazos e procedimentos.

Diante das normativas citadas, não há dúvidas de que o Fisco possui a prerrogativa, por exemplo, de trabalhar um cronograma envolvendo o processo e seus aspectos formais e procedimentais, acordado conforme a complexidade do caso, o qual poderá versar a respeito do *modus* de pagamento do débito tributário, em que será possível conceder, por exemplo, extensão do prazo para sua quitação, desde que existam garantias ou indicativos de que o valor será, de fato, pago no prazo convencionado.

Perceba-se, nessa hipótese, que sequer se está a tratar do direito material em si, ou seja, do crédito tributário em sua forma mais pura, mas tão somente da *forma de pagamento da dívida tributária*, da *calendarização da execução fiscal*, da maneira como o débito será adimplido: se mediata ou imediatamente, a depender das condições.

Isso é o que preconiza o inciso I e II do § 2º do artigo 1º da Portaria PGFN 742/2018:

Art. 1º. Esta Portaria estabelece os critérios para celebração de Negócio Jurídico Processual (NJP) no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, para fins de equacionamento de débitos inscritos em dívida ativa da União.

§ 2º. Observado o disposto nesta Portaria, o Negócio Jurídico Processual para equacionamento de débitos inscritos em dívida ativa da União poderá versar sobre:

I - calendarização da execução fiscal;

II - plano de amortização do débito fiscal;

Note-se também que a própria portaria aludida afasta qualquer alegação de prejuízo material para o Fisco, haja vista que inexistente a disposição de valores por parte da entidade

fazendária, pelo contrário, há um comprometimento quanto ao pagamento, o qual apenas será prolongado no tempo para que o contribuinte consiga efetuar-lo, para que não precise fechar as portas em função de uma dívida fiscal. Está-se diante de uma execução eficiente³ do tributo.

Nesse passo, deve-se ter em mente que o prolongamento do prazo para o pagamento da dívida cumpre o “objeto da relação tributária [, que é] é o comportamento consistente em levar dinheiro aos cofres públicos”, nos dizeres de Geraldo Ataliba (2012, p. 23).

A medida é louvável (e necessária) porque se a atividade desenvolvida pelo contribuinte precisar ser paralisada para que o Fisco receba seu crédito, como ocorre na prática em muitos casos, perderá toda a sociedade, dado que além dos empregos que irão se esvaír, tanto diretos como indiretos, o que causará grande impacto na economia da região, aquela determinada atividade deixará de ser prestada, fazendo com que cesse também o recolhimento de tributos diretos e indiretos, criando um *ciclo vicioso* de perdas para a Administração Pública e para todos os cidadãos.

4 CONCLUSÕES

Sem a pretensão de exaurir o tema, o presente trabalho buscou compreender como os gargalos vivenciados pelo Poder Judiciário em relação às execuções fiscais impedem a correta satisfação do crédito tributário.

Conforme foi possível observar dos dados fornecidos pelo Conselho Nacional de Justiça, é premente a necessidade de reinvenção do *modus* de satisfação do crédito tributário, com intuito de se conferir uma maior racionalidade e efetividade ao sistema jurídico processual tributário.

Visando solucionar tais imbróglis, a Procuradoria Nacional da Fazenda Nacional editou as Portarias nº 502/2016, 985/2016, 360/2018 e 742/2018, que criaram a figura da calendarização tributária, instituto que propicia a realização de negócios processuais entre o Fisco e os contribuintes, permitindo o ajuste do processo executório às especificidades da causa, isto é, possibilitando a regulação sobre os ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, até mesmo fixando um calendário para a prática dos atos no processo, quando for o caso, bem como prazos e procedimentos.

De todo modo, não se pode deixar de dizer que uma solução definitiva para o gargalo que paira sobre a execução fiscal parece estar longe de se concretizar, até mesmo porque se trata de

³ Ou seja, calcada no princípio da eficiência, em que se aloca de modo racional os recursos disponíveis, obtendo o melhor resultado. Sobre o princípio da eficiência e suas tessituras, ver: MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 34ª ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 481-489.

um processo histórico, complexo e multifacetado. Talvez parte dessa solução, com efeito, perpassasse pela realização transações *stricto sensu*, a depender de regulamentação própria, engenho que deveria ser mais utilizado em nosso país. Enquanto isso não ocorre, transações *lato sensu*, instrumentalizadas em grande parte das vezes através de negócios processuais, parecem ganhar força e corpo no ordenamento nacional, não apenas porque consagradas na confiança recíproca e amparadas na boa-fé objetiva, baluartes do sistema jurídico, mas também porque podem promover factualmente a recuperação dos créditos estagnados, de modo a dar concretude à pretensão satisfatória do Fisco, proporcionando racionalização à execução, o que certamente privilegia os ditames insculpidos na Constituição.

REFERÊNCIAS

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números, 2018**. Ano-Base: 2017. Brasília: CNJ, 2018. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/09/8d9faee7812d35a58cee3d92d2df2f25.pdf>>. Acesso em 06.07.2019.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1996. **Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm>. Acesso em: 06.07.2019.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Portaria nº 360, de 13 de junho de 2018. **Autoriza a realização, no âmbito da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, de modalidades específicas de negócio jurídico processual, inclusive calendarização**. Disponível em: <<http://www.pgfn.fazenda.gov.br/noticias/arquivos/2018/portaria-360-2018.pdf/view>>. Acesso em: 07.07.2019.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Portaria nº 502, de 12 de maio de 2016. **Revoga as Portarias PGFN Nº 294, de março de 2010, PGFN nº 276, de maio de 2015 e o item 3.8, coluna “múltiplas assinaturas (item 3.6.5)”, (sic – item 3.7.5) no que se refere à nota justificativa, da Portaria PGFN nº 870, de 24 de novembro de 2014, e dispõe sobre a atuação contenciosa judicial e administrativa dos Procuradores da Fazenda Nacional**. Disponível em: <<http://www.pgfn.fazenda.gov.br/assuntos/legislacao-e-normas/portaria-502-atualizado-em-20-12-2018.pdf>>. Acesso em: 07.07.2019.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Portaria nº 985, de 18 de outubro de 2016. **Dispõe sobre a atuação judicial dos Procuradores da Fazenda Nacional no âmbito do microssistema dos Juizados Especiais Federais**. Disponível em:

<<http://www.pgfn.fazenda.gov.br/assuntos/legislacao-e-normas/PORTARIA%20No%20985.pdf>>. Acesso em: 07.07.2019.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Portaria nº 742, de 21 de dezembro de 2018. **Disciplina, nos termos do art. 190 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, a celebração de negócio jurídico processual - NJP em sede de execução fiscal, para fins de equacionamento de débitos inscritos em dívida ativa da União, e dá outras providências.** Disponível em:

<<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=97757>>. Acesso em: 07.07.2019.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 34ª ed. São Paulo: Atlas, 2018.

TORRES, Heleno. **Novas Medidas de Recuperação de Dívidas Tributárias**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2013-jul-17/consultor-tributario-novas-medidas-recuperacao-dividas-tributarias>>. Acesso em: 06.07.2019.