

Processo administrativo, judicial e de execução fiscal do século XXI

27.04.2021 7 minutos de leitura

Autores

Lígia Regini

Assuntos

Tributário Lígia Regini

A série de textos sobre soluções pontuais do sistema processual-tributário deterá atenção, neste capítulo, ao possível reforço do papel desempenhado pelo Judiciário no que se refere ao emprego do negócio jurídico processual (NJP), especialmente no que se refere aos executivos fiscais.

Não é de hoje que os relatórios do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) atestam a crescente taxa de congestionamento do Judiciário em relação aos executivos fiscais,[1] representando mais de um terço do total de casos pendentes em 2019. Nesse particular, o congestionamento de executivos fiscais, muitas vezes decorrente da indefinição da garantia a ser formalizada, atenta contra a efetividade processual (em desproveito da Fazenda) e contribui negativamente à eficiência arrecadatória do macrossistema de cobrança na modalidade de execução forçada prevista na Lei 6.830/80.

Um caminho que se reputa perfeitamente aplicável nesse contexto, funcionando como bom remédio para o desembaraço do processo executivo na fase de garantia, é o diálogo entre as partes – daí a atenção ao NJP, um importante instrumento já previsto na legislação processual civil para superação de controvérsias processuais que acelera a solução da contenda, mediante a renúncia, parcial ou total, da aplicação de normas em prol de uma convenção – o autorregramento processual – expressiva da vontade convergente das partes.

No campo conformador de um NJP sobre garantia em execução fiscal, de um lado, o exequente seguramente verpa aumentado o grau de certeza quanto à satisfação de seu crédito (à medida que participará fortemente do processo de seleção e aprovação da garantia), e, de outro, ao executado dar-se-á, na prática, ensejo para ver manejada a ideia de menor onerosidade – além do claro robustecimento da ampla defesa, à medida que seus embargos deixariam de se atrelar à prestação de garantia que lhe fosse destrutiva, caso do bloqueio de ativos financeiros ou da penhoras sobre bens relevantes à atividade econômica.

Não é demais registrar que questões sobre garantia em execução fiscal podem ser objeto de NJP por seu caráter eminentemente processual, sem óbice na indisponibilidade do interesse público ou qualquer ressalva que, na legislação específica, a Lei 6.830/80, pudesse o repugnar.[2]

A proposta de potencialização do NJP na Lei nº 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica) foi louvável, conquanto sua repercussão segue concentrada na esfera federal, com sucessivas edições, nesse sentido, de Portarias PGFN, 33/2018, 360/2018, 515/2018 e 742/2018.

Nessa esfera, a propósito, são bons exemplos os negócios jurídicos celebrados pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) para liberação de bens anteriormente oferecidos em garantia para alienação direta pelo

contribuinte e sucessiva regularização de parcelamentos e extinção de débitos. Outra experiência vitoriosa de composição envolve a definição conjunta de bens e/ou direitos em garantia antecipada à execução fiscal, que dispensa, as hoje residuais, cautelares antecedentes aos executivos fiscais.

Sendo mais que certo, nessas condições, que o NJP é uma realidade salutar na resolução de controvérsias preliminares ou incidentais à execução fiscal – assim tem sido no âmbito federal –, é mister expandi-lo, com urgência, para todas as esferas e contendidas com as demais Fazendas Públicas.

Não se recusa que a promoção do NJP nos executivos fiscais de todas as Fazendas, replicando a experiência pioneira da PGFN, encontra como principal desafio a difusão de sua regulamentação em 27 estados, 5.570 municípios e seus respectivos órgãos de representação, um desafio que, até sua superação, demanda um caminho alternativo: reforçar o papel do magistrado como promotor das composições, especialmente as relacionadas à prestação de garantia.

O papel do juiz como provedor de composições no processo civil não é novidade e está estampado nos artigos 3º, § 2º, e 166 do Código de Processo Civil (CPC), para fins de conciliação e mediação em processos judiciais, em especial, com base nos princípios da independência, imparcialidade e autonomia da vontade.

Não deve causar estranheza, nessas condições, que o Judiciário atue promovendo o diálogo entre as partes para resolução de divergências processuais que, como no caso focalizado, girem em torno das garantias, potencial medida redutora de incidentes e indefinições no curso do executivo fiscal.

Sabemos, não se ignora, que o NJP é, em sua essência formal, uma manifestação de vontade exclusiva das partes litigantes em juízo. Isso não deve nos conter, porém, à medida que o papel do juiz como provedor de composição no processo civil não pode ser limitado às questões de direito material, considerando sua importante feição cooperativa em prol da solução consensual rápida e efetiva do litígio em juízo.

Podendo o NJP tratar de constituição, substituição, reavaliação ou complementação de garantias, assim como de cronogramas para execução de determinados atos processuais (como, p. ex., prestação de contas sobre os resultados da penhora sobre faturamento, dividendos ou aluguéis), o juízo, na linha que apresentamos, poderia protagonizar a aderência das partes quanto à formalização de uma série de atos, como (i) na avaliação de bens e direitos, (ii) na penhora de quotas sociais para efetivação de depósitos em juízo de parcela de dividendos de sócios executados, (iii) avaliação de imóveis e ativos imobilizados (veículos, maquinários e etc), (iv) na penhora de recebíveis, aluguéis, títulos de crédito e semelhantes e (v) na formulação de garantias colaterais e fidejussórias, dependendo da solvabilidade de terceiros e do interesse público na garantia ofertada.

Como se observa, há múltiplas hipóteses de cabimento do NJP e possível alinhamento de interesses de exequente e executados para atingir o ponto de equilíbrio de uma garantia idônea e suficiente que faça frente ao crédito exequendo e simultaneamente menos onerosa ao devedor que exercerá sua ampla defesa.

Sob este prisma, a provocação de um NJP pelo juízo executivo poderá conceder a oportunidade para as Procuradorias Estaduais e Municipais – além da Federal, para a qual a questão está, hoje, mais avançada – participarem da formalização de composição por instrumentos semelhantes aos previstos na Portaria PGFN 742/2018, em especial quanto à aceitação, avaliação, substituição e liberação de garantias e o modo de constrição ou alienação de bens – além de eventual plano de amortização do débito fiscal, indo além, portanto, da questão das garantias.

Da perspectiva constitucional, vale dizer que não há mínimo impedimento para que norma federal discipline dispositivos de cunho processual aplicáveis às Fazendas Públicas (e respectivas procuradorias) de outros entes federativos (arts. 22 e 24 da Constituição Federal). Nesse contexto, em prol da multiplicação de acordos em execuções fiscais federais, estaduais e municipais, apresentamos proposta normativa dirigida à Lei n.º 6.830/80, nos seguintes termos:

Art. 9º-A. Verificadas questões que admitam autocomposição, o juízo deverá ouvir as partes sobre a realização de Negócio Jurídico Processual – NJP entre a Fazenda Pública, na forma do art. 190 da Lei 13.105/2015 – Código de Processo Civil, atendendo-se aos preceitos dos artigos 3º, § 2º, e 166 do mesmo diploma.

• 1º. As partes poderão formalizar NJP sobre:

I – plano de amortização do débito fiscal;

II – aceitação, avaliação, substituição e liberação de garantias, inclusive garantia fidejussória dos administradores da pessoa jurídica devedora;

III – modo de constrição ou alienação de bens.

IV – modificação da competência relativa para reunião dos processos no juízo prevento.

• 2º. As partes poderão formular NPJ em outras hipóteses não indicadas nos incisos I a IV do caput, respeitando os limites do instituto.

Art. 15 – Em qualquer fase do processo, será deferida pelo Juiz:

(...)

III – a promoção de NJP, na forma do art. 9-A, para substituição de garantia.

*Este artigo foi escrito por nossa sócia Lígia Regini e pelo advogado Rodrigo Lazaro. A publicação foi veiculada pelo Jota em 23/04/2021. Clique aqui e confira o artigo na íntegra.

[1] O tempo médio de tramitação de um processo de execução fiscal é de quase dez anos, com ponto de equilíbrio entre custo para sua promoção e valores arrecadados de mais de R\$ 20 mil. Cf. GAMA. Clairton Kubassewski.

NADAL.Victoria Werner De. Para além da transação tributária: desafios da negociação entre contribuinte e Fisco. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-mar-14/opinioao-desafios-negociacao-entre-contribuinte-fisco>. Acesso: 20.mar.2021.

[2] V. CONRADO. Paulo Cesar. Negócio Jurídico Processual em matéria tributária e as Portarias PGFN 33/2018 (Art. 38) e 360/2018 (alterada pela 515/2018). CARNEIRO. Júlia Silva Araújo. Possibilidade de negócio jurídico processual em matéria tributária: uma leitura da Portaria PGFN 360/18. MASSUD. Rodrigo G. N. Negócio Jurídico Processual e Garantia em Execução Fiscal. in Inovações na cobrança do crédito tributário. ARAUJO. Juliana Furtado e CONRADO. Paulo (Coords.). Edição do Kindle. São Paulo:Revista dos Tribunais. 2019.

› **PROFISSIONAIS**

Profissionais que aliam visão jurídica e visão de mercado



Lígia Regini