

a reforma constitucional preconizada pela *Emenda 12-A. de 1957*, (ora em andamento na Câmara dos Deputados), ao propósito da qual se poderia pleitear uma alteração de maior amplitude, — pois, ao nosso modo de ver, não bastará, para aliviar o desenfreado aumento do custo de vida, “isenção” do imposto de vendas e consignações para “os bens de alimentação de consumo genérico ou necessário”. Será necessário estabelecer tarifas ou alíquotas diferenciadas, conforme se trate de bens essenciais; supérfluos ou nocivos, tal como se procura fazer, mesmo ao arrepio da Constituição Federal vigente, no Estado do Rio Grande do Sul.

31. Mas, ao invés de arrostar com a provável increpação da inconstitucionalidade da lei que estabelecer essa diferenciação de alíquotas, o que convém aos Estados é obter a permissão constitucional para o fazer, legal e validamente, atendendo aos justos reclamos, das classes menos favorecidas, hoje refletidas na consciência cívica dos representantes do Povo.

32. A Emenda Constitucional n.º 12-A/1957, seria modificada, na sua redação, de modo a atender ao princípio de justiça tributária, consignada de forma genérica no art. 202 da Constituição Federal, onde se alude à graduação dos tributos, conforme a capacidade econômica dos contribuintes.

33. Em se tratando de imposto indireto, como é o de vendas e consignações, êsse objetivo pode ser indiretamente atingido, através de tarifação diferenciada para os bens e produtos essenciais à vida, como são os alimentos, e para os que constituem consumo obrigatório do trabalhador, a roupa, o calçado e os medicamentos.

34. A legislação federal, estabelecerá as diretrizes (normas de caráter financeiro), que a legislação estadual complementarária no sentido de atingir, tanto quanto possível, a justiça tributária, na repartição dos encargos que devem tocar a todos os Brasileiros.

PROCESSO EXECUTIVO FISCAL

RAUL R. LOUREIRO

Ex-Tesoureiro Fiscal do Estado de São Paulo

A Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, vem de oferecer um substitutivo consubstanciando a matéria contida nos projetos ns. 584-61 e 80 de 1955, todos êles relativos à cobrança judicial da dívida ativa.

Apresentou-o o eminente jurista e nobre Deputado Prado Kelly.

Analisando as alterações propostas nos aludidos projetos, o eminente autor do substitutivo assinala que entre as alterações de substância, figuram as introduzidas no art. 2.º, quer quanto ao requisito de liquidez e certeza da dívida, quer quanto à não exigência de inscrição administrativa.

Esta última constitui, realmente, inovação de monta e envolve a outra.

Rompe com velha tradição fiscal que inclui a “inscrição” entre os requisitos necessários à certeza e liquidez da dívida.

O golpe disferido contra essa tradição poderia ser, no entanto, menos rude, sem que, nem por isso, deixasse de ser alcançado o objetivo desejado.

Aliás, o próprio autor da inovação, o nobre Deputado Raimundo de Brito, na justificação do seu projeto 584/55 observa que a inscrição “existe ou pode deixar de existir, sem que, com isto, se altere a natureza da incidência, nem a eficácia jurídica do vínculo que liga o contribuinte ao fisco” (§ 6.º da justificação). Segundo êsse ponto de vista, a “inscrição” não constitui um mal, em si mesma, mas, apenas, não se justifica mais que continue sendo elemento indispensável à caracterização da dívida fiscal como líquida e certa.

Sem constituir requisito essencial à validade da certidão do débito fiscal, seria a inscrição mera faculdade, disciplinado pela legislação fiscal dos Estados membros ou municípios. Esta solução atende

ao pensamento do autor da inovação, sem necessidade de se procurar substituir um formalismo por outro, como consta do projeto e do substitutivo.

A “inscrição” como requisito necessário à validade da certidão de dívida, vem de tempos imemoriais e se justificava em face da sistemática da legislação que a exigia.

É que, pela legislação anterior à unicidade processual, era restrita a matéria de defesa nos executivos fiscais e assim a inscrição era o crivo final e necessário para atribuir à dívida liquidez e certeza, que justificassem aquela restrição.

Disponha, realmente, o art. 12 do Decreto n.º 9.885 de 19-2-1888:

“A matéria da defesa, estabelecida a identidade do réu, não pode consistir senão na prova da quitação, ou na nulidade do processo executivo.

É vedado ao Juiz tomar conhecimento de qualquer alegação sobre a natureza da dívida, como tal, ou sua prescrição; e se o fizer, deve ser suscitado o conflito, na forma das leis em vigor, por pertencer o conhecimento dessas matérias à autoridade administrativa.

Incluiu-se, posteriormente, a matéria da prescrição (Dec. 3.084 de 1898).

Hoje, porém, a defesa é ampla, até mesmo na esfera judicial, dizendo o decreto-lei 960 que o réu poderá alegar “tôda a matéria útil à defesa” (art. 16).

Além disso, entre o lançamento ou outro meio de imposição e a expiração do prazo para o pagamento voluntário da dívida fiscal, dispõe o contribuinte de diversos meios e recursos para discutir e fixar a liquidez e certeza da dívida, na esfera administrativa.

Assim sendo, perdeu a inscrição a sua primitiva importância, como um dos requisitos característicos da liquidez da dívida fiscal.

Trata-se, porém, de uma “constante histórica” que, além daquela função, hoje porventura superada, exerce, na esfera administrativa, a de controle da arrecadação judicial da Dívida Ativa.

Portanto, mantê-la, como mera faculdade concedida ao legislador local, afigura-se-me, bem mais aconselhável do que substituí-la por uma “declaração regularmente feita por ato da autoridade competente” como propõem os projetos de reforma.

Efetivamente, o substitutivo considera satisfatória a fórmula adotada no § 1.º do artigo 2.º do Projeto 584, que assim dispõe:

“Considera-se líquida e certa a dívida cujo montante foi determinado por simples cálculo aritmético e haja sido regularmente declarada por ato da autoridade competente, depois de esgotado o prazo fixado para o pagamento, pela lei, ou pela decisão final do processo administrativo, quando êste ocorrer”.

Essa fórmula, porém, a nosso ver, destôa, em mais de um ponto, da orientação imprimida à reforma.

Realmente, timbra o seu autor em considerar o lançamento como um ato capaz de “ter como provadas a existência da dívida e a sua importância judicialmente exigível” (§ 7.º da Justificação).

Fazendo depender a liquidez e certeza da dívida, isto é, “a importância judicialmente exigível” de uma “declaração da autoridade competente, depois de esgotado o prazo fixado para o pagamento pela lei”, essa inovação nada mais faz do que substituir uma formalidade por outra.

Dispensando a “inscrição”, a fórmula proposta elege o ato declaratório da autoridade competente, em “pressuposto indeclinável para a cobrança judicial da dívida ativa”. (Idem)

O fato de ficar a constituição da dívida ativa, na dependência de um ato de declaração posterior ao vencimento do prazo fixado em lei para o pagamento, comprometerá os principais objetivos da reforma, quais sejam o rigor e prontidão da cobrança da dívida de origem tributária.

Além disso, a fórmula adotada não atenderia ainda, a um outro motivo que a inspirou.

Entre os argumentos justificativos da abolição da inscrição alegou-se, realmente, que os problemas referentes à prescrição e à decadência ressaem, incisivamente da exigência dessa formalidade, suscitando dúvidas a respeito de onde contar o prazo prescricional para a propositura da ação executiva, uma vez que dá lugar à seguinte indagação: o prazo deve ser contado do lançamento ou da inscrição?

A dúvida, porém, subsistiria, se porventura existente, variando, apenas, os termos da indagação que passaria a ser: o prazo deve ser contado do lançamento ou do “ato de declaração da autoridade competente”?

Cumpra, finalmente, ponderar que a legislação fiscal, em nosso país, de uma forma geral, já obedece a salutar sistematização no que respeita ao procedimento administrativo. Realmente, a referida legislação, procurando conciliar o interesse do Fisco com o dos contribuintes, proporciona a estes várias oportunidades de defesa, antes do ajuizamento da dívida.

Rompendo com a tradição, no que tange à “inscrição”, a inovação contida na redação dada ao (parágrafo 1.º) do art. 2.º do projeto 584, deixa ao arbítrio exclusivo da autoridade administrativa declarar quando a dívida fiscal passa a constituir dívida ativa, líquida e certa.

As conseqüências daí decorrentes aconselham uma revisão dessa redação, de forma a conceituar o que constitui dívida ativa, líquida e certa, sem os inconvenientes apontados e que subsistiriam, mesmo que a inscrição não fôsse mais considerada como um dos requisitos da liquidez e certeza.

Os projetos já correm os riscos e dificuldades inerentes à tarefa de definir e, por isso, acompanhando-os ousamos sugerir a supressão da inovação a que aludimos, pelos inconvenientes apontados. Dessa supressão decorreria a seguinte definição:

Considera-se líquida e certa a dívida fiscal judicialmente exigível, em virtude do decurso do prazo estabelecido em lei para o pagamento voluntário, e cujo montante resulte de cálculo aritmético, de lançamento, ou de decisão final em processo administrativo, quando este ocorrer, quer como recurso, quer como meio originário de apuração da dívida.

Assim, sem ficar ao arbítrio da “autoridade competente”, a declaração da liquidez e certeza da dívida, esta característica resultaria da concorrência dos requisitos constantes da definição, independentemente da “inscrição”.

Tais requisitos decorreriam da própria origem da dívida fiscal que, em regra, resulta do lançamento ou de decisão em processo administrativo (art. 191 do projeto do Código Tributário Nacional).

De conformidade com essa origem e nos termos da definição supra, tornar-se-ia líquida e certa a dívida fiscal:

a) por força da sua exigibilidade em Juízo, em virtude do esgotamento do prazo estabelecido em lei para o pagamento voluntário, e,

b) dada a ausência de qualquer contestação ou recurso do contribuinte, dentro daquele prazo, ou por força de decisão final em processo regular.

Dispensada a inscrição e sem ficar ao arbítrio da autoridade declarar a liquidez e certeza da dívida, esta seria automaticamente fixada e serviria de marco divisório entre os dois campos: administrativo e judicial.

Com o esgotamento do referido prazo, fica encerrado, para o contribuinte, o direito de discutir a validade do débito, que assim se cristaliza, uma vez que, até então, o interessado não usou dos meios legais permissíveis na esfera administrativa ou, se usou, deles decaiu.

Firma-se, por essa forma, o momento da transformação da dívida fiscal em dívida ativa, o que não ocorre com a fórmula do projeto, adotada no substitutivo, visto como, por essa fórmula, é indeterminado e incerto esse momento, porque dependente de ato posterior, de autoridade competente não identificada.

Por outro lado, a modificação sugerida, baseada no critério da terminação do prazo legal para o pagamento voluntário, é do interesse recíproco do Fisco e do contribuinte.

Do Fisco, porque marca o momento da exigibilidade compulsória, da dívida, sem mais delongas; e, do contribuinte, porque vale por uma advertência, no sentido de que deverá ser pontual na satisfação das suas obrigações fiscais, se quiser furtar-se às conseqüências decorrentes da execução.

E, finalmente, a referida fórmula corresponde aos objetivos da reforma, porque “atende às exigências naturais de uma pronta e eficiente cobrança da dívida tributária.”

Além desta alteração substancial, o atual diploma legal vem sendo revisto e aperfeiçoado, em vários pontos, pelos eminentes legisladores.

Nos estudos em curso conviria levar em conta os resultados da aplicação prática da lei vigente, num fóro movimentado como o de S. Paulo, a fim de aproveitar, na revisão projetada, os frutos da experiência feita.

Nesse sentido, tivemos oportunidade de tecer algumas considerações e de registrar algumas sugestões, em despretencioso trabalho publicado na *Revista dos Tribunais*, vol. 259, págs. 51/58 do mês de maio de 1957.