



CONCILIAÇÃO PRÉ-PROCESSUAL DA DÍVIDA ATIVA MUNICIPAL: projeto de implementação no Judiciário.

Lenoar Bendini Madalena

Juiz em Santa Catarina,
Pós-graduado em Direito pela Furb.

RESUMO

O presente artigo visa demonstrar que é possível realizar ato de conciliação antes mesmo do ajuizamento do processo judicial de execução fiscal de que trata o Artigo 585, VII c/c o 578 do Código de Processo Civil. Partiu-se de informação estatística divulgada pelo Conselho Nacional de Justiça – Justiça em números 2007, de que a justiça estadual brasileira participa com 74 % da taxa de congestionamento, sendo o 1º grau responsável por 80,5% e Santa Catarina por 75,7%. Foi observado que esse congestionamento faz parte do grande universo de demandas judiciais que vem provocando o retardamento da prestação jurisdicional no país. E que esse retardamento tem forte influência negativa resultante da participação do poder público na demanda da justiça, inclusive estadual. Nesse contexto, são apontados os altos índices de execuções fiscais, provocantes que são de defesas sujeitas a julgamento em todos os graus de jurisdição. É sabido que o erário municipal nesse encadeamento de interesse governamental se manifesta como credor de dívida ativa. Foi daí que nasceu a ideia de se evitar a transformação desse crédito fazendário em processo judicial, na esperança de diminuir mencionado congestionamento pelo ato da conciliação. E isto se mostra plenamente viável mediante a celebração de convênio entre os Poderes Executivo e Judiciário.

Palavras-chave: Conciliação judicial; Execução Fiscal; Executivo Fiscal; Fazenda Pública; Processo Civil.

SUMÁRIO

1 - INTRODUÇÃO	02
2 - JUSTIFICATIVA/OBJETIVO	02
3 - ALICERCES FÁTICOS PARA JUSTIFICAR E PERMITIR A IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO.....	03
4 - FUNDAMENTOS JURÍDICOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO	03
5 - OBJETO FINALÍSTICO VISADO PELO PROJETO	05
6 - BASES DO PROJETO	05
7 - INSTRUMENTALIZAÇÃO	06
8 - INTEGRANTES DO CONVÊNIO	08
9 - CUSTOS	08
10 - CONCLUSÃO	08

1 - INTRODUÇÃO

O presente artigo é resultado do aproveitamento da maior parte textual do **projeto** apresentado durante o curso de formação para ingresso na carreira da magistratura catarinense, mantido pela Academia Judicial do Centro de Estudos Jurídicos do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. Esse projeto foi desenvolvido dentro da disciplina “Difusão da Cultura de Conciliação como Busca da Paz Social”, ministrada pelo professor e desembargador Marco Aurélio Gastaldi Buzzi (TJSC).

O sistema visa, em última análise, resolver os conflitos de forma consensual (não adversarial), através da conciliação pré-processual dos créditos tributários municipais, com a possibilidade de o contribuinte realizar o pagamento imediato ou o parcelamento da dívida ativa, sem qualquer custo ou despesa processual.

Essa alternativa de resolução dos conflitos irá, sem dúvida, evitar drasticamente o ingresso de novos executivos fiscais, reduzindo, por consequência, despesas públicas. Cada processo, em média, custa para o Estado mais de quatrocentos reais (R\$ 400,00).

A proposta está fundamentada no princípio da desjudicialização dos problemas sociais, visando à implementação e ampliação do acesso à Justiça, que demanda sistemas de solução de controvérsias fora dos modelos processuais tradicionais, de acordo com a política institucional advinda do Movimento pela Conciliação, idealizada e capitaneada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e adotada pelos Tribunais pátrios, em especial pelo Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina.

É importante destacar que o projeto abrange, inicialmente, a Comarca de Gaspar (SC), mas pode ser perfeitamente implantado e implementado em qualquer outra, mormente naquelas que possuem elevado número de execuções fiscais, ressalvadas as devidas adaptações.

2 - JUSTIFICATIVA/OBJETIVO

Essa nova alternativa de resolução de conflitos não objetiva somente a redução de processos, mas, principalmente, detectar e inibir as próprias causas dos conflitos, transformando a mentalidade do jurisdicionado.

O projeto tem alcance, portanto, de mudar a mentalidade da cultura da litigiosidade, conscientizando os cidadãos de que não só o Poder Judiciário tem a função de resolver os problemas sociais. A sociedade como um todo, deve evitar ou, quando não for possível, solucionar os seus próprios conflitos sociais, deixando ao Poder Judiciário somente às situações imprescindíveis e complexas.

Por consequência, o projeto irá desafogar o Poder Judiciário e diminuir a lentidão da prestação jurisdicional, na medida em que ele venha a resolver, de forma não adversarial (autocompositiva), os conflitos entre os membros da sociedade local.

Objetiva, também, fomentar/difundir a nova cultura da conciliação e dos demais métodos não adversariais de resolução de conflitos, como instrumentos para o alcance da pacificação social e do bem comum.

Além disso, a presente proposta visa descentralizar o Poder Judiciário, fazendo com que a justiça esteja mais presente do jurisdicionado e, conseqüentemente, facilitando o seu acesso.

Por fim, os meios não adversariais de resolução possibilitam, ao contrário do sistema tradicional, que ambas as partes possam ganhar, facilitando o exercício da paz social com diminuição da litigiosidade contida.

3 – ALICERCES FÁTICOS PARA JUSTIFICAR E PERMITIR A IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO

A Comarca de Gaspar possui em trâmite 4.290 executivos fiscais do Município-sede. Além destes, há ainda outros 5.710 do Município de Ilhota (SC) e da Fazenda Nacional.

Por mês, o Município de Gaspar ingressa, em média, com oitenta (80) novos executivos fiscais.

Esse elevado contingente de processos, evidentemente, sobrecarrega toda a estrutura desse juízo, ocasionando a lentidão da prestação jurisdicional. A título de exemplo, a citação inicial nos executivos fiscais leva, em média, um (1) ano após a distribuição do feito.

4 - FUNDAMENTOS JURÍDICOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO

De início, é importante identificar que a Constituição Federal não veda ao Poder Judiciário a implementação dessas novas alternativas de resolução de conflitos que buscam fazer justiça de forma rápida e consensual, em todos os cantos do país. Ao contrário, a presente proposta encontra guarida na Constituição Federal, ao adotar o princípio da licitude (art. 5º, II) e o da eficiência (art. 37, caput).

Por outro lado, o parcelamento da dívida ativa regularmente inscrita encontra sustentação jurídica no Código Tributário do Município de Gaspar, instituído pela Lei 1330/91, na qual o Artigo 93-A tem a seguinte redação:

Art. 93-A - A dívida ativa regularmente inscrita poderá ser parcelada de acordo com os seguintes critérios:

I - o crédito tributário a ser parcelado será atualizado monetariamente, na forma do art. 115, acrescido de juros de mora previsto no art. 70, e multa, até a data do parcelamento;

II - sobre o crédito tributário apurado na forma do inciso anterior incidirão juros de mora simples de 1% (um por cento) ao mês sobre o saldo devedor de cada mês. (Redação dada pela Lei Complementar nº 25/2004)

III - o crédito tributário calculado na forma dos incisos anteriores, já acrescido de juros do parcelamento, poderá ser parcelado da seguinte forma:

a) para créditos cujo valor não ultrapasse 24 (vinte e quatro) UFM, em até 20 (vinte) parcelas, desde que o valor de cada parcela seja superior a 0,5 (zero vírgula cinco) UFM;

b) para créditos cujo valor seja superior ao limite da alínea anterior e até 70 (setenta) UFM, em até 24 (vinte e quatro) parcelas;

c) para créditos cujo valor seja superior ao limite da alínea anterior e até 1.000 (mil) UFM, em até 36 (trinta e seis) parcelas;

d) para créditos cujo valor seja superior a 1.000 (mil) UFM, em até 48 (quarenta e oito) parcelas. (Redação dada pela Lei Complementar nº 27/2005)

IV - o parcelamento somente surtirá efeito após o pagamento da primeira parcela.

§ 1º - O atraso no pagamento de qualquer parcela importará no acréscimo da correção monetária (art. 115) e dos juros de mora (art. 70) e da multa.

§ 2º - O inadimplemento de três parcelas consecutivas ou alternadas importará no imediato cancelamento do parcelamento, com o vencimento antecipado da dívida, abatendo-se do crédito tributário apurado as parcelas eventualmente pagas. (Redação dada pela Lei Complementar nº 36/2006)

§ 3º - Somente será autorizado o reparcelamento do débito tributário efetuado nos termos desta lei, obedecendo-se os seguintes critérios:

I - em caso de primeiro reparcelamento, o contribuinte deverá pagar à vista 15% do débito devido, parcelando o restante;

II - em caso de segundo parcelamento, o contribuinte deverá pagar à vista 25% do débito devido, parcelando o restante;

III - em caso de terceiro parcelamento, o contribuinte deverá pagar à vista 50% do débito devido, parcelando o restante. (Acrescido pela Lei Complementar nº 24/2003)

§ 4º - Não havendo sequer o pagamento da primeira parcela, na forma do inciso IV deste artigo, o parcelamento será cancelado, devendo ser comunicado ao contribuinte. (Acrescido pela Lei Complementar nº 27/2005)

§ 5º - O parcelamento importa em aceitação e confissão de todos os débitos parcelados, desistindo o contribuinte de quaisquer reclamações ou contestações, administrativas ou judiciais. (Acrescido pela Lei Complementar nº 27/2005)

§ 6º - A dívida ativa que seja objeto de cobrança judicial com leilão ou praça designado somente poderá ser parcelada em até cinco vezes, devendo a primeira parcela ser paga e comprovada perante a autoridade fazendária pelo menos um dia antes da hasta pública, observando-se, ainda, as demais disposições deste artigo. (Redação dada pela Lei Complementar nº 36/2006).

[Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/form_vig.pl>. Instituí o código tributário do município de Gaspar. Acesso em: 15 jul. 2009].

Desse modo, é possível o parcelamento da dívida ativa em até 48 (quarenta e oito) vezes, dependendo do seu valor.

5 - OBJETO FINALÍSTICO VISADO PELO PROJETO

As audiências informais de conciliação atuarão nos créditos tributários já inscritos em dívida ativa ainda não executada judicialmente.

6 - BASES DO PROJETO

Para a sustentação do projeto são necessários fatores físicos e funcionais, tais como:

- a) O Município de Gaspar disponibilizará duas salas devidamente equipadas na própria Prefeitura, para a realização das audiências conciliatórias. Em cada sala haverá um computador interligado com o Departamento de Tributação, para averiguação do débito atualizado do contribuinte, bem como para calcular o valor das parcelas.
- b) Como conciliador, atuarão dois (dois) servidores/estagiários do Juízo, devidamente treinados e qualificados. Eles terão a missão de conscientizar os contribuintes sobre os benefícios do parcelamento pré-processual (antes do ingresso do executivo fiscal), bem como sobre a importância do pagamento do imposto, como a construção de escola, creche, hospital, posto de saúde, pavimentação urbanas etc.
- c) As audiências ocorrerão nos dois últimos dias úteis do mês, das oito (8) as doze (12) e das treze (13) as dezenove (19) horas, no tempo de trinta minutos

entre uma e outra audiência, totalizando assim oitenta (80) durante um mês, nas duas salas.

- d) A seleção dos contribuintes, a organização da pauta das audiências e a expedição dos ofícios de notificação para comparecimento serão realizadas pela Procuradoria Jurídica do Município. Os ofícios, todavia, serão assinados pelo Juiz responsável, constando o timbre do Poder Judiciário.
- e) Na audiência estarão presentes, além do conciliador, um Procurador do Município e um responsável pelo Departamento de Tributação.
- f) Aceito o parcelamento pelo contribuinte, será emitido e entregue na própria audiência o carnê para pagamento. Não aceito, o Município de Gaspar ingressará com o executivo fiscal, se for o caso.
- g) Em se tratando de contribuinte com situação financeira precária (renda familiar inferior a dois salários mínimos), será fornecido a ele um formulário para preenchimento na própria audiência, dando-se início ao processo administrativo de remissão do crédito tributário, na forma do art. 75 do Código Tributário do Município de Gaspar, que tem a seguinte redação:

Art. 75 - Fica o Poder Executivo autorizado a conceder, por despacho fundamentado, remissão total ou parcial do crédito tributário, atendendo:

I - A situação econômica do sujeito passivo;

(...)

§ 1º - O despacho referido neste artigo, não gera direito adquirido, aplicando-se quando cabível, o disposto no artigo 60.

§ 2º - A situação econômica do sujeito passivo de que trata o inciso I do caput deste artigo deverá atender os seguintes requisitos:

I - ser proprietário ou possuidor com "animus domini" do imóvel;

II - possuir renda mensal familiar de até 2 (dois) salários mínimos;

III - possuir somente 1 (um) imóvel para uso residencial próprio ou de sua família;

IV - área do terreno inferior a 1.000m² (um mil metros quadrados);

V - área edificada inferior a 200m² (duzentos metros quadrados).

§ 3º - Na hipótese do parágrafo anterior, será comprovada a situação econômica do sujeito passivo da seguinte forma:

I - declaração do contribuinte que se encontra nas condições indicadas no parágrafo anterior, acompanhada, sempre que possível, de documentos que as demonstrem;

II - declaração de 2 (duas) testemunhas devidamente qualificadas, acompanhadas com documento, que declarem verdadeira a situação descrita no §2º deste artigo;

III - laudo do departamento de cadastro imobiliário declarando que o contribuinte possui somente um imóvel no Município.

§ 4º - A expressão possuidor com "animus domini" descrita no inciso I, do §2º deste artigo refere-se ao possuidor que tem intenção de exercer sobre o imóvel o direito de propriedade, sem subordinação.

§ 5º - O julgamento dos processos de remissão será feito pela Junta de Recursos, prevista nos artigos 36 e 37 da Lei Complementar nº 8/2002.

- h) Os conciliadores serão nomeados através de portaria assinada pelo Juiz-Coordenador e receberão uma bolsa mensal de setenta por cento (70%) do salário mínimo, que será paga pelo Município de Gaspar. Além disso, os

conciliadores receberão um certificado comprovando os relevantes serviços prestados ao Poder Judiciário.

- i) Três dias após as audiências, os conciliadores efetuarão relatório detalhando o número e o percentual de conciliações exitosas, para posterior publicação na imprensa local.
- j) O Juiz-Coordenador fará avaliações periódicas, visando aprimorar e aperfeiçoar as técnicas que o sistema exige para gerar o melhor desempenho.

7 - INSTRUMENTALIZAÇÃO

O projeto será instrumentalizado através de convênio entre o Tribunal de Justiça de Santa Catarina e o Município de Gaspar, conforme o modelo abaixo:

O Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, por intermédio do Desembargador Presidente e o Município de Gaspar, neste ato representado pelo Senhor Prefeito Municipal, doravante denominado conveniado, acordam o seguinte convênio:

Objeto:

Constitui objeto deste convênio a criação, implementação e funcionamento de um Posto de Conciliação (POC), visando à realização de audiências conciliatórias pré-processuais relativas a créditos tributários municipais inscritos em dívida ativa.

Coordenador local:

Juiz de Direito da 3ª Vara da Comarca de Gaspar.

Audiências:

As audiências serão realizadas em duas (2) salas, simultaneamente, e ocorrerão nos dois últimos dias úteis do mês, das 8 às 12 e das 13 às 19 horas, de meia em meia hora, totalizando oitenta (80) audiências por mês.

Na audiência estarão presentes, além do conciliador, um Procurador do Município e um responsável pelo Departamento de Tributação.

Conciliadores:

Dois (2) servidores/estagiários do Tribunal atuarão como conciliadores, os quais serão devidamente nomeados, treinados e qualificados pelo Juiz de Direito da 3ª Vara da Comarca de Gaspar.

Obrigações do conveniado:

- fornecer e manter duas (2) salas devidamente equipadas, na própria Prefeitura Municipal, para a realização das audiências conciliatórias;
- fornecer móveis, equipamentos, computadores, impressoras e material de consumo em quantidade suficiente ao desenvolvimento dos serviços;
- pagar uma bolsa mensal de setenta por cento (70%) do salário mínimo para cada conciliador, sem qualquer vínculo trabalhista e previdenciário.
- selecionar os contribuintes, organizar a pauta das audiências e expedir os ofícios de notificação para comparecimento, que serão assinados pelo Juiz-Coordenador, em formulário padronizado que esteja apostado o timbre do Poder Judiciário.

Obrigações do Tribunal de Justiça:

- implementar, dirigir e coordenar o Posto de Conciliação (POC);
- selecionar e treinar os conciliadores, fornecendo certificado pelo serviço prestado;
- três dias após as audiências, efetuar relatório detalhando o número e o percentual de conciliações exitosas, para posterior publicação na imprensa local;

- realizar avaliações periódicas do sistema.

Remissão do crédito tributário:

Em se tratando de contribuinte com situação financeira precária (renda familiar inferior a dois salários mínimos), será fornecido a ele um formulário para preenchimento na própria audiência, dando-se início ao processo administrativo de remissão do crédito tributário, na forma do art. 75 do Código Tributário do Município de Gaspar.

Legislação Aplicável:

O presente convênio rege-se pelas disposições expressas na Lei nº 8.666/93.

E, por estarem assim acordadas, as partes assinam o presente termo na presença das testemunhas signatárias.

_____, _____ de _____ de _____.

Prefeito Municipal

Presidente do Tribunal de Justiça de Santa Catarina.

8 - INTEGRANTES DO CONVÊNIO

Proponente: Juízo da 3ª Vara da Comarca de Gaspar, competente para os processos de execução fiscal.

Parcerias: Tribunal de Justiça de Santa Catarina e o Município de Gaspar.

Coordenador local: Juízo da 3ª Vara da Comarca de Gaspar.

Executor: Município de Gaspar.

Local: Prefeitura Municipal de Gaspar.

9 - CUSTOS

A implementação do projeto, como visto, é simples, desburocratizada e livre de estruturas onerosas.

Dessa forma, para o Tribunal de Justiça não haverá qualquer custo financeiro.

Por outro lado, o Município de Gaspar arcará com as duas (2) bolsas de setenta por cento (70%) do salário mínimo. As demais despesas terão valores ínfimos.

10 - CONCLUSÃO

Pelo visto, o projeto apresentado, conquanto de forma resumida, tem consistência organizacional, administrativa e jurídica, de modo a ser sugerido como um dos instrumentos desencadeantes para baixar o índice de congestionamento das demandas judiciais, através da adoção do ato conciliatório, antes do aforamento de execução fiscal decorrente do crédito tributário inscrito em dívida ativa.

Acredita-se que, talvez, nem mesmo o processo eletrônico para cobrança da dívida ativa tenha o poder de redução expressiva da taxa de congestionamento das demandas judiciais, envolvendo até os municípios de grande porte, restando, então, a possibilidade de se evitar a consequente morosidade, pela implantação do sistema conciliatório antes do aforamento do executivo fiscal.

Note a informação que se colhe do saite “Softplan”:
<<http://www.softplan.com.br/saj/noticias.do?id=305>>:

Para dar apenas uma noção do problema gerencial que decorre desta espécie de ação bastam alguns números atuais. Auditoria realizada pelo TJSC em 2006 apontou que, em média, uma ação de executivo fiscal custa R\$ 529,00 aos cofres da Justiça. Segundo dados extraídos da página do TJSC, estima-se que no Estado de Santa Catarina 70% das ações em andamento no Poder Judiciário são referentes a execuções fiscais, ou mais de 1,2 milhões de processos <<http://tjsc5.tj.sc.gov.br/noticias/noticias?tipo=2&cd=14266>>. No Brasil esse valor chega a 50% do total de processos judiciais em andamento.

Reconhecida assim a viabilidade da implantação do sistema projetado, restaria ao Tribunal e a qualquer Município interessado, editarem a respectiva norma legal de funcionamento dessa novel e inédita forma de redução da participação do poder público municipal como demandante de causa sujeita à decisão judicial.

Aliás, o Poder Público, não só como demandante, mas como parte processual de um modo geral, responde por oitenta por cento (80%) das ações nos tribunais, conforme revela a seguinte notícia:

....Outro estudo, produzido pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) identificou que 80% dos processos e recursos hoje nos tribunais brasileiros têm a administração pública como responsável.
(Cristine Prestes. Poder público responde por 80% das ações nos tribunais. Notícia publicada em 2005 no saite da AMB. Disponível em:
<http://www.amb.com.br/portal/index2.asp?secao=mostranoticia&mat_id=1432>. Acesso em: 15 jul. 2009).

O jornal “Valor Econômico” publicou em 06/02/2009 entrevista concedida pelo conselheiro Joaquim Falcão, do CNJ, ao jornalista Fernando Teixeira, tendo como assunto a “Reforma do Judiciário”.

Em certo trecho da entrevista que se acha transcrita no portal do CNJ, consta:

Valor: A súmula vinculante substitui a idéia que se fazia de que é necessário fazer pressão sobre o Executivo para ele desistir de litigar?

Falcão: Aí você tem uma terceira via de redução da demanda. O Poder Executivo, seja através da Advocacia-Geral da União (AGU), seja através das estatais, tem que mudar a política de que tem que recorrer em tudo. Por exemplo, a Caixa Econômica Federal estimo que gaste R\$ 1 bilhão ao ano para manter seu departamento jurídico, com mais de um milhão de ações. Ela está começando a ver que esta política não pode continuar. Existem pressões sobre a AGU para que ela instrua os advogados e as procuradorias de que não pode mais ajuizar tantas ações. O grande fato político em 2007 será uma pressão de diminuição da demanda. Os responsáveis pelo aumento da demanda - primeiro o Estado e depois as grandes empresas - vão ter que criar mecanismos com uma outra lógica econômica.

(Disponível em:

<http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2687:reforma-serocada-na-demanda&catid=1:notas&Itemid=675>. Acesso em: 18 jul. 2009).

A conclusão que se extrai da resposta dada pelo conselheiro **Falcão**, é a de que realmente o Poder Público é o maior demandante na Justiça brasileira e recomenda que se criem mecanismos de modo a promover redução da demanda.

Ao fazer referência à criação de mecanismo com lógica econômica, estaria dando um conselho revestido de brilhante ideia que pode ser aproveitado para a implantação do **sistema** que permita a **conciliação** antes do ajuizamento de execução fiscal baseada em dívida ativa, tal como desenvolvido teoricamente no decorrer deste artigo que focaliza tema, talvez, inédito.