

HUGO DE BRITO
MACHADO SEGUNDO

PROCESSO TRIBUTÁRIO



Revista,
atualizada e
ampliada



atlas

- O autor deste livro e a editora empenharam seus melhores esforços para assegurar que as informações e os procedimentos apresentados no texto estejam em acordo com os padrões aceitos à época da publicação, e todos os dados foram atualizados pelo autor até a data de fechamento do livro. Entretanto, tendo em conta a evolução das ciências, as atualizações legislativas, as mudanças regulamentares governamentais e o constante fluxo de novas informações sobre os temas que constam do livro, recomendamos enfaticamente que os leitores consultem sempre outras fontes fidedignas, de modo a se certificarem de que as informações contidas no texto estão corretas e de que não houve alterações nas recomendações ou na legislação regulamentadora.
- Fechamento desta edição: 02.02.2022
- O Autor e a editora se empenharam para citar adequadamente e dar o devido crédito a todos os detentores de direitos autorais de qualquer material utilizado neste livro, dispondo-se a possíveis acertos posteriores caso, inadvertida e involuntariamente, a identificação de algum deles tenha sido omitida.
- **Atendimento ao cliente: (11) 5080-0751 | faleconosco@grupogen.com.br**
- Direitos exclusivos para a língua portuguesa
Copyright © 2022 by
Editora Atlas Ltda.
Uma editora integrante do GEN | Grupo Editorial Nacional
Al. Arapoema, 659, sala 05, Tamboré
Barueri – SP – 06460-080
www.grupogen.com.br
- Reservados todos os direitos. É proibida a duplicação ou reprodução deste volume, no todo ou em parte, em quaisquer formas ou por quaisquer meios (eletrônico, mecânico, gravação, fotocópia, distribuição pela Internet ou outros), sem permissão, por escrito, da Editora Atlas Ltda.
- Capa: Aurélio Corrêa
- **CIP – BRASIL. CATALOGAÇÃO NA FONTE.**
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ.

M134p

Machado Segundo, Hugo de Brito, 1978-

Processo tributário / Hugo de Brito Machado Segundo. – 14. ed. – Barueri [SP]: Atlas, 2022.

Inclui bibliografia e índice

ISBN 978-65-5977-233-9

1. Direito tributário – Brasil. 2. Administração e processo tributário – Brasil. I. Título.

22-75815

CDU: 34:351.713(81)

Meri Gleice Rodrigues de Souza – Bibliotecária – CRB-7/6439

SUMÁRIO

1	NOÇÕES FUNDAMENTAIS	1
1	O Direito e o processo	1
1.1	O Direito	1
1.2	O Estado, o Direito Público e o Direito Tributário.....	2
1.3	O processo	4
1.4	Outros significados da expressão <i>processo</i> . Processo e procedimento	6
1.4.1	Processo tributário e direito processual tributário..	9
2	PRINCÍPIOS JURÍDICOS DO PROCESSO TRIBUTÁRIO	13
1	Conceito de princípio jurídico	13
2	Papel dos princípios jurídicos na atual Teoria Geral do Direito..	14
3	Princípios gerais	15
3.1	Relação processual como relação jurídica submetida a princípios.....	15
3.2	Justiça.....	17
3.3	Segurança jurídica	19
3.4	Isonomia.....	20
3.5	Legalidade	21
3.6	Razoabilidade	22
3.7	Proporcionalidade.....	23
3.8	Publicidade	25

4	Princípios vetores da condução de procedimentos administrativos.....	26
4.1	A peculiar classificação do “mero procedimento”. Atividade administrativa típica	26
4.2	Oficialidade	28
4.3	Inquisitorialidade.....	29
4.4	Cientificação	30
4.5	Busca pela verdade real	30
4.6	Subordinação hierárquica	33
4.7	Dever de fundamentação.....	34
5	Princípios do processo	35
5.1	Princípios inerentes aos processos administrativo e judicial.....	35
5.1.1	Devido processo legal.....	35
5.1.2	Ampla defesa e contraditório	37
5.1.3	Instrumentalidade e economia processuais.....	39
5.1.4	Duplo grau de jurisdição	40
5.1.5	Necessária fundamentação das decisões	41
5.2	Princípios peculiares ao processo administrativo	43
5.2.1	Peculiaridades do processo desenvolvido no âmbito da administração.....	43
5.2.2	Utilidade do processo administrativo	44
5.2.3	Não submissão do órgão julgador ao poder hierárquico	45
5.2.4	Verdade material.....	46
5.2.5	Oficialidade.....	47
5.3	Princípios peculiares ao processo judicial	48
5.3.1	Peculiaridades do processo judicial	48
5.3.2	Inafastabilidade da jurisdição	49
5.3.3	Efetividade da tutela jurisdicional.....	51
5.3.4	Imparcialidade, inércia e “verdade formal”.....	52
6	Quadro esquemático.....	54
3	PROCESSO ADMINISTRATIVO TRIBUTÁRIO.....	56
1	Espécies e fundamentos.....	56
2	Lançamento tributário	58

2.1	Noções iniciais	58
2.2	As várias espécies de lançamento	59
2.3	O procedimento preparatório do lançamento por declaração	60
2.4	O procedimento preparatório do lançamento por homologação	61
2.5	O procedimento nos casos de lançamento de ofício.....	63
	2.5.1 Noções iniciais	63
	2.5.2 A fiscalização	64
	2.5.2.1 Fiscalização e denúncia espontânea	68
	2.5.2.2 A segurança do procedimento escrito.....	69
	2.5.2.3 Dever de informar e livros obrigatórios....	69
	2.5.2.4 Fiscalização e sigilo bancário.....	70
	2.5.2.5 Prazo para conclusão da fiscalização e o abuso do poder de fiscalizar	77
	2.5.3 O “lançamento” efetuado no âmbito da Justiça do Trabalho e a EC nº 20/98.....	79
2.6	O ato de lançamento. Natureza e requisitos	81
2.7	Apreensão de mercadorias e devido processo legal	86
2.8	A decadência do direito de a Fazenda Pública efetuar o lançamento	89
	2.8.1 Noções elementares	89
	2.8.2 Matéria privativa de lei complementar	89
	2.8.3 O disciplinamento da decadência no CTN.....	92
	2.8.4 Decadência e causas suspensivas de exigibilidade do crédito tributário.....	104
3	Processo de controle interno da legalidade administrativa.....	110
	3.1 Noções iniciais	110
	3.1.1 A possibilidade de impugnação dos atos administrativos em geral.....	110
	3.1.2 Impugnação administrativa e lançamento por homologação.....	112
	3.1.3 Aplicação analógica da legislação relativa ao processo judicial.....	120
	3.1.4 Vantagens de se utilizar a esfera administrativa.....	123
	3.1.5 Questionamento judicial e “renúncia” à esfera administrativa.....	125

3.1.6	Impugnação administrativa e suspensão dos efeitos do ato impugnado.....	128
3.1.7	Formalidades e nulidades no processo administrativo.....	133
3.1.8	Impossibilidade de o julgador administrativo declarar a inconstitucionalidade de uma lei.....	134
3.2	As várias etapas do processo administrativo fiscal. Disciplinação normativa	138
3.2.1	Impugnação. Outras formas de início do processo...	138
3.2.2	Manifestação da autoridade autuante.....	144
3.2.3	Produção de provas.....	144
3.2.3.1	Noções iniciais.....	144
3.2.3.2	Ônus da prova no processo administrativo	145
3.2.3.3	Apreciação da prova e o valor jurídico da “confissão”	151
3.2.3.4	Meios de prova	155
3.2.3.5	Decisão de primeiro grau	169
3.2.3.6	Recurso voluntário e recurso de ofício.....	171
3.2.3.7	Julgamento de segundo grau.....	175
3.2.3.8	Recursos excepcionais	177
3.2.3.9	O fim do “voto de qualidade”	182
3.2.3.10	Agravamento ou mudança na fundamentação da exigência e devido processo legal...	185
3.2.3.11	Julgamento definitivo.....	188
3.3	Prazo para conclusão do processo administrativo.....	192
3.4	Inscrição em dívida ativa	198
4	Outras espécies de procedimentos, de atos e de processos administrativos de controle da legalidade destes	201
4.1	Reconhecimento de isenções ou imunidades	201
4.2	Homologação de compensações ou deferimento de restituições	206
4.3	Deferimento de parcelamento.....	215
4.3.1	Noções gerais.....	215
4.4	Conclusão do procedimento e a possibilidade de impugnação	219
4.5	Consulta fiscal	220

5	TRANSAÇÃO E OUTROS MÉTODOS EXTRAJUDICIAIS DE SOLUÇÃO DE LITÍGIOS.....	228
5.1	A apontada “ineficiência” do Poder Judiciário e a “cultura do litígio”.....	228
5.2	Transação tributária, a Lei 13.988/2020 e o fim do voto de qualidade	229
4	PROCESSO JUDICIAL TRIBUTÁRIO.....	232
1	Noções gerais	232
1.1	Conceito	232
1.1.1	Processo tributário e processo “civil”.....	232
1.1.2	A prestação da tutela jurisdicional	233
1.2	As várias espécies de tutela jurisdicional	234
1.2.1	Tutela, ação, provimento e processo	235
1.3	Formalidade e formalismo. Instrumentalidade e proporcionalidade	236
1.4	Ações de iniciativa do Fisco e ações de iniciativa do contribuinte.....	239
2	Ações de iniciativa do Fisco	240
2.1	Execução fiscal.....	240
2.1.1	Noções gerais	240
2.1.2	Petição inicial.....	242
2.1.2.1	Sujeição passiva e responsabilização de terceiros	243
2.1.2.2	Os juros de mora, demais acréscimos legais e sua forma de cálculo.....	264
2.1.2.3	Liquidez e certeza da CDA.....	264
2.1.3	Substituição da CDA	267
2.1.4	Citação do executado.....	269
2.1.4.1	Juízo de admissibilidade na execução fiscal e as chamadas “exceções de pré-executividade”	273
2.1.5	Pagamento ou garantia da execução	277
2.1.5.1	Garantia insuficiente, posterior reforço e prazo para embargar	281
2.1.5.2	Garantia insuficiente e o direito de embargar.....	282

2.1.5.3	Demora na propositura da execução e tutela provisória para antecipar sua garantia	292
2.1.5.4	Indisponibilidade <i>on-line</i> de bens e o art. 185-A do CTN.....	298
2.1.6	Oposição de embargos e suspensão da execução ...	314
2.1.7	Substituição de bens e reforço de penhora.....	318
2.1.8	Honorários de sucumbência na execução fiscal.....	320
2.1.8.1	Execução fiscal embargada. Duas condenações sucumbenciais?.....	321
2.1.8.2	Execução fiscal, “erro do contribuinte” e princípio da causalidade.....	323
2.1.8.3	Execução fiscal não embargada e os honorários de sucumbência.....	326
2.1.9	Execução fiscal, embargos do executado e ação anulatória. Relações.....	329
2.1.10	Suspensão da execução e prescrição intercorrente	334
2.2	Cautelar fiscal.....	339
2.2.1	Noções gerais	339
2.2.2	Hipóteses de cabimento	340
2.2.2.1	Pressupostos para a concessão de tutelas cautelares em geral	340
2.2.2.2	Cautelar fiscal e a possibilidade de provimento liminar.....	341
2.2.2.3	Requisitos da inicial.....	342
2.2.3	Efeitos do provimento que concede a medida cautelar fiscal.....	342
2.2.3.1	Indisponibilidade dos bens do sujeito passivo.....	342
2.2.3.2	Requerido pessoa jurídica: bens do ativo permanente e de seus dirigentes	342
2.2.4	Resposta do requerido.....	349
2.2.5	Perda de eficácia da cautelar fiscal.....	350
2.2.6	Arrolamento de bens pela autoridade lançadora....	351
2.2.7	A averbação pré-executória veiculada pela Lei 13.606/2018.....	352
3	Ações de iniciativa do contribuinte.....	360

3.1	Legitimidade ativa <i>ad causam</i> nas ações de iniciativa do contribuinte	360
3.1.1	Na substituição tributária.....	363
3.1.2	No fornecimento de energia elétrica	367
3.1.3	Transferência contratual da sujeição passiva tributária	372
3.1.4	Pessoa jurídica dividida entre matriz e filiais	373
3.2	Embargos do executado.....	375
3.2.1	Noções iniciais	375
3.2.2	Requisitos da inicial	375
3.2.2.1	O juízo competente para o processamento e o julgamento dos embargos.....	376
3.2.2.2	Nome e qualificação do embargante e do embargado	376
3.2.2.3	Fato e fundamentos jurídicos do pedido... ..	376
3.2.2.4	Pedido e suas especificações.....	377
3.2.2.5	Valor da causa	377
3.2.2.6	Provas.....	377
3.2.2.7	O requerimento para que a exequente seja chamada a impugnar os embargos	379
3.2.3	Impugnação do embargado.....	379
3.2.4	Matérias “vedadas” aos embargos à execução fiscal	380
3.2.5	Audiência de instrução e julgamento	388
3.2.6	Prolação da sentença e indistinção do rito, no âmbito recursal	389
3.2.7	Os embargos de terceiro	391
3.3	Mandado de segurança.....	392
3.3.1	Noções gerais	392
3.3.2	Direito líquido e certo	394
3.3.3	Cabimento em matéria tributária.....	395
3.3.3.1	Mandado de segurança e compensação....	396
3.3.3.2	Mandado de segurança como meio de impugnação judicial do lançamento	399
3.3.3.3	Mandado de segurança e as chamadas “sanções políticas”	400

3.3.3.4	Mandado de segurança e o devido processo legal administrativo.....	402
3.3.4	Partes. Legitimidade ativa e passiva	403
3.3.4.1	Impetração por terceiro e a questão da legitimidade ativa <i>ad causam</i>	407
3.3.4.2	Mandado de segurança coletivo	408
3.3.5	Impetração preventiva e mandado de segurança contra “lei em tese”	409
3.3.6	O prazo de 120 dias	411
3.3.7	Petição inicial.....	413
3.3.8	Informações da autoridade impetrada	416
3.3.9	Medida liminar	418
3.3.9.1	Noção e fundamento legal.....	418
3.3.9.2	Pressupostos para o seu deferimento.....	419
3.3.9.3	Natureza jurídica.....	421
3.3.9.4	Fundamento constitucional	423
3.3.9.5	Liminares “satisfativas”	423
3.3.9.6	Liminar e depósito.....	425
3.3.9.7	Liminares e compensação de tributos.....	426
3.3.9.8	Deferimento de ofício	428
3.3.9.9	Agravo de instrumento, efeito suspensivo e antecipação dos efeitos da tutela recursal... ..	429
3.3.9.10	O pedido de suspensão de liminar e de suspensão de segurança	433
3.3.9.11	Invalidade de um “prazo de vigência” para a medida liminar	437
3.3.9.12	Efeito da liminar em face da final denegação da segurança	437
3.3.10	Ministério Público	438
3.3.11	Sentença e recursos.....	439
3.4	Ação anulatória de lançamento	444
3.4.1	Noção.....	444
3.4.2	Anulatória e depósito judicial	445
3.4.2.1	Depósito e parcelamento	447
3.4.3	Petição inicial.....	449
3.4.4	Contestação	451

3.4.5	Réplica	452
3.4.6	Julgamento antecipado do mérito.....	452
3.4.7	Dilação probatória	453
3.4.8	Sentença e recursos.....	454
3.4.9	Outras espécies de ação anulatória	459
3.5	Ação declaratória.....	460
3.5.1	Conceito.....	460
3.5.2	Cabimento em matéria tributária.....	460
3.5.2.1	O art. 38 da Lei de Execuções Fiscais	460
3.5.2.2	É relevante que o lançamento tributário ainda não tenha sido efetuado?.....	462
3.5.2.3	Ação declaratória e depósito judicial.....	462
3.5.2.4	Ação declaratória e tutelas de urgência....	464
3.5.2.5	Propositura incidental	465
3.5.3	Efetividade da sentença meramente declaratória e a coisa julgada	466
3.5.4	Improcedência de pedido declaratório e execução fiscal.....	475
3.6	Ação de repetição do indébito	476
3.6.1	O direito à restituição	476
3.6.2	Fundamento constitucional do direito à restituição...	477
3.6.3	Tributo indevido não é tributo?.....	478
3.6.4	Repetição do indébito e repercussão	479
3.6.4.1	Compensação e repercussão	489
3.6.5	Prazo para o exercício do direito à restituição	491
3.6.5.1	Natureza.....	491
3.6.5.2	Previsão legal	491
3.6.5.3	Termo inicial.....	494
3.6.6	Petição inicial.....	502
3.6.6.1	Acréscimos legais e pedido expreso	502
3.6.6.2	Tutela antecipada e precatório	504
3.6.7	Contestação	504
3.6.8	Réplica	505
3.6.9	Julgamento antecipado do mérito.....	505
3.6.10	Dilação probatória	506

3.6.11	Sentença e recursos.....	507
3.6.11.1	Cumprimento de sentença, precatório e compensação	507
3.6.11.2	O “parcelamento” dos precatórios	509
3.6.11.3	Direito ao recebimento do precatório e prova de regularidade fiscal	513
3.6.11.4	Precatórios e as ECs 94/2016, 99/2017, 109/2021, 113/2021 e 114/2021	515
3.7	Algumas notas sobre as tutelas provisórias em matéria tributária	518
3.7.1	O tempo e a utilidade dos provimentos judiciais..	518
3.7.2	Classificação dos provimentos.....	519
3.7.3	Tutelas provisórias em matéria tributária.....	521
3.7.4	Fundamento constitucional das tutelas provisórias e proporcionalidade	522
3.7.5	Tutela provisória cautelar e antecipatória	525
3.7.6	O argumento da “proliferação de liminares”	526
3.7.7	Satisfatividade e irreversibilidade	527
3.7.8	Tutelas de urgência e depósito	528
3.7.9	Tutelas de urgência e compensação	528
3.7.10	Tutelas de urgência e ação rescisória	536
3.7.11	Tutelas de urgência e suspensão da exigibilidade do crédito tributário.....	538
3.7.12	Tutelas de urgência e sanções políticas	538
3.7.13	Recursos.....	539
3.8	Ação de consignação em pagamento	539
3.8.1	Conceito e fundamento legal	539
3.8.2	Utilidade em casos de conflito de competência.....	541
3.8.3	Algumas notas sobre o procedimento a ser seguido... 3.8.3.1 Juízo ao qual deve ser dirigida	545
	3.8.3.2 Situação processual do contribuinte.....	546
3.9	Honorários advocatícios de sucumbência	549
3.9.1	Colocação do problema.....	549
3.9.2	Aspectos constitucionais do problema.....	550
3.9.3	O art. 85 do CPC/2015	551

3.9.4	Causalidade, lançamento por homologação e a sucumbência do vencido.....	553
3.9.5	Os “encargos legais” nas execuções movidas pela União	555
3.10	A prova no processo judicial	556
3.10.1	Preliminarmente	556
3.10.2	Ônus da prova.....	557
3.10.3	Documentos “particulares” e a presunção de validade do ato administrativo	558
3.10.4	O objeto da prova pericial.....	558
3.10.5	Pretensão fundada em mais de uma causa de pedir e julgamento antecipado	560
3.11	O Simples Nacional e o processo tributário	561
4	Ações de controle de constitucionalidade.....	563
4.1	O controle de constitucionalidade pelo Judiciário	563
4.2	Controle “difuso” e controle “concentrado” de constitucionalidade.....	564
4.3	Ação direta de inconstitucionalidade	566
4.4	Ação declaratória de constitucionalidade	568
4.5	<i>Jura novit curia</i> e as ações de controle concentrado de constitucionalidade.....	570
4.6	Participação de terceiros na ADIn e na ADC	570
4.7	Controle concentrado de constitucionalidade e leis municipais	571
4.7.1	ADIn e ADC.....	571
4.7.2	ADPF.....	572
4.8	Medida cautelar nas ações de controle concentrado de constitucionalidade.....	573
4.9	Efeitos da decisão que declara, em tese, a inconstitucionalidade de ato normativo.....	574
4.9.1	O caso das agroindústrias	575
4.10	A arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF).....	578
5	Ações da coletividade	583
5.1	Ação popular	583
5.1.1	Conceito e fundamentos	583
5.1.2	Cabimento em matéria tributária.....	583

5.1.3 Procedimento.....	585
5.2 Ação civil pública.....	587
5.2.1 Conceito e fundamentos	587
5.2.2 Descabimento em matéria tributária.....	588
BIBLIOGRAFIA.....	591
ÍNDICE REMISSIVO	611
ÍNDICE ONOMÁSTICO	617