

# DESJUDICIALIZAÇÃO DA COBRANÇA DE TRIBUTOS: A APLICAÇÃO DOS MEIOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS NO ÂMBITO DO PROCESSO TRIBUTÁRIO

*DESJUDICIALIZATION OF TAX COLLECTION: THE APPLICATION OF ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTIONS ON TAX PROCESS*

**Cristiano Elias<sup>1</sup>**

Doutor em Direito Penal (USP, São Paulo/SP, Brasil)

**Priscila Pâmela Ruiz<sup>2</sup>**

Mestranda em Direito (FDSM, Pouso Alegre/MG, Brasil)

**ÁREA(S):** constitucionalismo e democracia; direitos fundamentais; direito processual tributário.

**RESUMO:** Este artigo pesquisa as possibilidades permitidas pelo ordenamento jurídico brasileiro (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e Código de Processo Civil de 2015) para a resolução de conflitos de ordem tributária, analisando as alternativas à jurisdição estatal, regulada pela Lei de Execução Fiscal

(Lei nº 6.830/1980). A execução judicial fiscal, em muitos casos, não se mostra a fórmula mais adequada, do ponto de vista da eficiência e economicidade, para deslinde da demanda, razão pela qual meios alternativos como a conciliação, a mediação e a arbitragem, que integram o microsistema de resolução de conflitos estabelecidos pelo CPC/2015, podem representar ganhos efetivos na arrecadação de tributos e na efetiva pacificação social.

---

<sup>1</sup> Professor Titular do Programa de Pós-Graduação e da Graduação da Faculdade de Direito do Sul de Minas - FDSM. Secretário Titular da Fundação Sul Mineira de Ensino - FSME. Mestre em Direito do Estado da Universidade de São Paulo - USP. Advogado. *E-mail:* ctse@fdsm.edu.br. Currículo: <<http://lattes.cnpq.br/2933315236900516>>.

<sup>2</sup> Advogada. *E-mail:* priscilaruiz@adv.oabmg.org.br. Currículo: <<http://lattes.cnpq.br/4116769497212157>>.

**ABSTRACT:** *This paper investigates the possibilities allowed by the Brazilian legal system (Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988 and the Code of Civil Procedure of 2015) for the resolution of conflicts of a tax order, analyzing the alternatives to state jurisdiction, regulated by the Fiscal Enforcement Law (Law 6,830/1980). Judicial enforcement in many cases does not show the most adequate formula, from the point of view of efficiency and economy, to demand, which is why alternative means such as conciliation, mediation and arbitration, which are part of the resolution micro-system of conflicts established by Brazilian Code of Civil Procedure, can represent effective gains in the collection of taxes and in the effective social pacification.*

**PALAVRAS-CHAVE:** desjudicialização; equivalentes jurisdicionais; arbitragem; conciliação; processo tributário; dívida ativa.

**KEYWORDS:** *dejudicialization; ADR; arbitration; conciliation; tax process; tax debt.*

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 Acesso à justiça democrático e os meios alternativos à jurisdição estatal no ordenamento jurídico brasileiro; 2 Eficácia, economicidade e jurimetria da resolução de conflitos tributários, a partir da observação estatística da execução fiscal no Brasil; 3 Jurisdição estatal, conciliação, transação e arbitragem: o microsistema de resolução de conflitos do CPC/2015 em face da indisponibilidade do interesse público e da legalidade estrita tributária; Conclusão; Referências.

**SUMMARY:** *Introduction; 1 Access to democratic justice and alternative means to state jurisdiction in the Brazilian legal system; 2 Effectiveness, economicity and jurimetry of the resolution of tax conflicts, based on the statistical observation of tax execution in Brazil; 3 State Jurisdiction, Conciliation, Transaction and Arbitration: the CPC/2015 dispute resolution microsystem in the face of the unavailability of the public interest and strict tax law; Conclusion; References.*

## INTRODUÇÃO

**E**ste artigo tem como perspectiva a teoria dos sistemas que entende o Direito como um sistema social, assim, sujeito à evolução social<sup>3</sup>. A variação e evolução proposta é a adoção no processo tributário, no caso de cobrança de dívidas tributárias, de meios alternativos à jurisdição estatal. Não se trata de eliminar essa forma jurisdicional de resolução de demanda fiscal, orientada pela Lei de Execução Fiscal (Lei nº 6.830/1980), mas sim de oferecer um sistema de justiça multiportas, em que os contribuintes e a Administração

<sup>3</sup> SEVERINO, Antônio Joaquim. *Metodologia do trabalho científico*. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007. p. 131.

Tributária possam ter um leque de opções para deslinde de suas demandas, podendo optar pelo melhor/mais adequado método de solução.

A adoção desses meios alternativos funda-se no conceito de acesso à justiça em consonância com o espírito democrático do Estado de Direito estabelecido no Brasil pela Constituição da República de 1988, bem como pelo novel Código de Processo Civil de 2015. Por essa razão, a pesquisa irá se debruçar sobre a melhor aceção para os dias atuais do “acesso à justiça”, principalmente em face dos resultados obtidos pelo “Projeto Florença de Acesso à Justiça” (1973 a 1978), levado a cabo por Mauro Cappelletti e Bryant Garth.

A pesquisa também irá adentrar nas denominadas *alternative dispute resolution* (ADR) presentes no sistema judicial brasileiro para democratizar o acesso à justiça, reduzir as custas judiciais, buscando evitar a reprodução de modelos de desigualdade. Além desse efeito para a inclusão social e cidadania, as ADR também buscam dotar o sistema judiciário de eficiência, funcionalidade e economicidade, adequando-se assim à pluralidade e complexidade dos litígios atuais.

Será analisado como esse sistema foi estruturado no CPC/2015, consistindo em uma lei processual simbólica, capaz de incentivar uma política pública de estímulo à implementação de métodos consensuais para solução de conflitos, inclusive os tributários, hipertrofiando o papel das partes no processo. A pesquisa pretende instalar no Brasil uma cultura jurídica no sentido de desjudicialização, retirando demandas desnecessárias do já atribulado Poder Judiciário.

São muitos os princípios informadores do Direito e do processo tributário que precisam ser reavaliados para essa desjudicialização. O primeiro que será tratado é o princípio da praticidade tributária, cujo objetivo é prover o sistema de solução de conflitos de eficiência, redução de custos no exercício da tributação e celeridade no deslinde de questões fiscais. Será discorrida a forma como, na seara tributária, a praticidade é aplicada, normalmente como forma de dar exequibilidade à lei fiscal, o que as ADR podem em muito contribuir.

Também serão destacados os princípios constitucionais que são comumente utilizados como argumentação jurídica de resistência doutrinária e jurisprudencial na aplicação desses meios alternativos à jurisdição estatal no direito tributário. É o caso dos princípios da indisponibilidade do interesse público (crédito tributário), da legalidade tributária estrita, moralidade,

impessoalidade e da isonomia, bem como outras questões relativas ao lançamento tributário, à cobrança administrativa ou ainda em relação à estrutura necessária para implementação de, por exemplo, a arbitragem. A questão é: a cobrança do crédito tributário pode ser alvo de meios alternativos à jurisdição estatal, ou o crédito tributário é absolutamente indisponível, não podendo ser objeto de acordo entre as partes interessadas?

O que será perquirido aqui é a necessidade da comunidade jurídica e da sociedade em geral de um sistema de resolução de conflitos que de fato garanta a pacificação do litígio fiscal de maneira eficiente, eficaz e com economicidade, o que não vem ocorrendo na *praxis* do processo tributário brasileiro, vide o excessivo volume de dívida ativa fiscal no Brasil sem perspectiva de ser solucionada.

## **1 ACESSO À JUSTIÇA DEMOCRÁTICO E OS MEIOS ALTERNATIVOS À JURISDIÇÃO ESTATAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

Há certo culto entre os processualistas no mundo todo a respeito do “acesso à justiça”, produzindo uma discrepância de concepções acerca desse paradigma jurídico. Tal oscilação de significados do que viria a ser “acesso à justiça” guarda relação com as crises e o esgotamento de paradigmas políticos vigentes, pois, na medida que um modelo político se enfraquece e dá lugar a outro, altera-se também como o paradigma do acesso à justiça se irradia no exercício da jurisdição, ação e processo.

Esse papel autônomo do conceito de “acesso à justiça” ganhou reforço com o denominado “Projeto Florença de Acesso à Justiça” (1973 a 1978), levado a cabo por Mauro Cappelletti e Bryant Garth, em que foi possível o conhecimento do funcionamento e da historicidade dos sistemas judiciais de 23 países. Esse estudo tem como pano de fundo revelar as transformações nos sentidos jurídicos da expressão “acesso à justiça”.

No Estado Liberal, destacavam-se ideais burgueses de proteção aos direitos civis numa perspectiva privatística, de igualdade formal e de garantias negativas frente ao Estado, “os procedimentos adotados para a solução dos litígios civis refletiam filosofia essencialmente individualista dos direitos, então vigentes”<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988. p. 9.

Situação bem diferente no Estado Social (séculos XIX e XX), que buscava igualdade material por meio da efetivação de direitos sociais como o do trabalho, da saúde ou da educação, representando garantias positivas do Estado para o cidadão.

Assim, não é de se surpreender que, para os litígios judiciais, “o direito ao acesso efetivo à justiça tenha ganho particular atenção na medida em que as reformas do *Welfare State* têm procurado armar os indivíduos de novos direitos substantivos em sua qualidade de consumidores, locatário, empregados e, mesmo, cidadão”<sup>5</sup>.

O tema acesso à justiça, com grande impulso do resultado do “Projeto Florença”, é ainda bastante relevante na atualidade, mormente após a década de 1970, com as novas Constituições europeias e também latino-americanas, como a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988), que inaugurou no país um Estado Democrático de Direito. Nesse novel paradigma, o fio condutor deve ser a democratização, a inclusão como forma de solução dos problemas sociais, ou seja, a busca por eliminar obstáculos econômicos na busca por uma tutela jurisdicional, por um acesso à justiça que garanta cidadania, principalmente dos hipossuficientes:

Os juristas precisam, agora, reconhecer que as técnicas processuais servem a funções sociais; que as Cortes não são a única forma de solução de conflitos a ser considerada e que qualquer regulamentação processual, inclusive a criação ou o encorajamento de alternativas ao sistema judiciário formal tem um efeito importante sobre a forma como opera a lei substantiva.<sup>6</sup>

É justamente sobre esse último ponto que a presente pesquisa se debruça, ou seja, qual o papel das denominadas *alternative dispute resolution* (ADR) no sistema judicial brasileiro para democratizar o acesso à justiça, o mais essencial dos direitos humanos, de forma a reduzir as custas judiciais, que representam importante impedimento na busca de justiça, principalmente dos menos favorecidos<sup>7</sup>, buscando evitar a reprodução de modelos de desigualdade.

<sup>5</sup> Ibid., p. 10-11.

<sup>6</sup> Ibid., p. 12.

<sup>7</sup> “Os custos a serem enfrentados nas ações cresce na medida em que se reduz o valor da causa.” (CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Op. cit., p. 19)

Além desse efeito para a inclusão social e cidadania, as ADR (ou meios alternativos à jurisdição para resolução de conflitos) também buscam dotar o sistema judiciário de eficiência, funcionalidade e economicidade, adequando-se assim à pluralidade e complexidade dos litígios no avançado estágio da modernidade em que vivemos<sup>8</sup>, em uma sociedade cada vez mais globalizada e imprevisível.

Essa missão demanda não mais um modelo vertical, autoritário e que deposita na figura do Estado-juiz todo o peso da solução de conflitos. Pelo contrário, a demanda é por uma justiça multiportas, distribuída e com efetiva participação do jurisdicionado para deslinde da demanda. Essa participação pode ser tanto em um processo jurisdicional, que demanda cooperação e boa-fé das partes, como também coaduna com os métodos consensuais de resolução de conflitos, objetos da presente pesquisa.

É nessa esteira que nossa Constituição consagra, mormente em seu art. 5º, XXXV e LXXIV, da CF/1988, o direito fundamental de acesso à jurisdição, sem, no entanto, afastar a possibilidade de solução de conflitos através de métodos colaborativos. Essa hermenêutica foi corroborada com o advento do novo Código de Processo Civil brasileiro de 2015, com vigência a partir de 16.03.2016.

Esse diploma legal processual está plenamente adequado à acepção democrática do acesso à justiça, que tem como premissa a inclusão de cidadãos, principalmente aqueles historicamente excluídos em função de baixa renda, em face aos altos custos judiciais, incluindo taxas e honorários advocatícios.

Mais do que isso, o novel *Codex* processual está em consonância também com a Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), cujo objetivo é a implantação no país de uma política pública de estímulo a soluções consensuais alternativas à jurisdição estatal, com participação ativa dos órgãos jurisdicionais na criação de centros judiciários para realização de meios autocompositivos de solução de conflitos. A promoção dessa política pública é expressa na redação do art. 3º do CPC/2015:

---

<sup>8</sup> “Supõe-se que modernização reflexiva signifique que uma mudança da sociedade industrial – ocorrida sub-repticiamente e sem planejamento no início de uma modernização normal, autônoma, e com uma ordem política e econômica inalterada e intacta – implica a radicalização da modernidade, que vai invadir as premissas e os contornos da sociedade industrial e abrir caminhos para outra modernidade.” (BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASCH, Scott. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Unesp, 1995. p. 13)

Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.

§ 1º É permitida a arbitragem, na forma da lei.

§ 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.

§ 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

Depreende-se que o art. 3º, §§ 2º e 3º, do CPC/2015 se trata de uma legislação simbólica, de uma “produção de textos cuja referência à realidade é normativo-jurídica, mas que serve, primária e hipertroficamente, a finalidades políticas de caráter não especificamente normativo-jurídico”<sup>9</sup>. Portanto, esses dispositivos em destaque têm finalidade de incentivar legalmente uma política pública, que, no caso, é o estímulo à implementação de métodos consensuais para solução de conflitos.

Não se trata de uma regra que vincula os poderes constituídos, mas de conformação de valores sociais, de apontamento simbólico a uma direção a ser seguida, de incentivo à uma opção política, de maneira que “o interesse na eficácia instrumental das leis que contêm tais valores é mínimo, importando o respeito social adquirido, constituindo-se a respectiva legislação como símbolo de *status*”<sup>10</sup>.

Direcionado aos legisladores e juristas em geral, é nesse sentido que o Código de Processo Civil de 2015 estimula soluções autocompositivas dos conflitos, hipertrofiando o papel das partes no processo, permitindo, inclusive, que elas estipulem convenções processuais, além do dever comum de cooperação e boa-fé. O que se procura instalar no Brasil é uma cultura jurídica no sentido de desjudicialização das demandas, retirando-as da já atribuída jurisdição estatal.

Cumpre, no entanto, fixar que esses meios alternativos à jurisdição não buscam apenas desafogar o sistema judiciário pátrio, mas ir além, em direção à racionalização e eficiência na solução de conflitos, de modo que o método

<sup>9</sup> NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. 25.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 33.

utilizado seja o mais adequado para a demanda apresentada, independente se esse método for consensual, arbitral ou mesmo atinente à jurisdição estatal. Para tanto, a política pública incentiva a adoção de um sistema judicial multiportas<sup>11</sup>, com pluralidade de opções para resolução de conflitos, através da conciliação, mediação e arbitragem, buscando a melhor solução.

O primeiro meio alternativo à jurisdição estatal é a arbitragem, regulamentada pela Lei nº 9.307/1996, alterada pela Lei nº 13.129/2015, com aplicação supletiva da Lei nº 13.105/2015 (Código de Processo Civil). De plano, cabe ressaltar a fecunda discussão doutrinária em relação à natureza jurídica da arbitragem. Determinada corrente crê na arbitragem como paralela à jurisdição, uma vez que suas decisões carecem de *exequatur*, de poder de *imperium* típicos do Estado, não podendo o tribunal arbitral executar suas próprias decisões.

No entanto, prevalece a corrente que entende a natureza jurídica da arbitragem como jurisdicional, uma vez que suas decisões não atacáveis por ação anulatória fazem coisa julgada material, soberana e independente de homologação judicial, consistindo em título executivo judicial:

A sentença arbitral é título executivo judicial. As sentenças arbitrais estrangeiras podem ser reconhecidas e executadas. A sentença arbitral torna-se imutável e indiscutível pela coisa julgada material. Poderá ser invalidada, mas, decorrido o prazo de noventa dias para a ação anulatória, a coisa julgada torna-se soberana. Exatamente por causa disso tudo, a arbitragem ostenta natureza jurisdicional. Trata-se de jurisdição exercida por particulares, com autorização do Estado e em decorrência do exercício fundamental de autorregramento da vontade.<sup>12</sup>

A principal característica da arbitragem é o fato de as partes submeterem-se voluntariamente à decisão de um juiz ou Tribunal arbitral, muito diferente

<sup>11</sup> “A expressão multiportas decorre de uma metáfora: seria como se houvesse, no átrio do fórum, várias portas; a depender do problema apresentado, as partes seriam encaminhadas para a porta da mediação, ou da conciliação, ou da arbitragem, ou da própria justiça estatal.” (CABRAL, Antonio do Passo; CUNHA, Leonardo Carneiro da. Negociação direta ou resolução colaborativa de disputas (*collaborative law*): mediação sem mediador. *Revista de Processo*, v. 259, set. 2016)

<sup>12</sup> STRECK, Lenio Luiz (Org.) et al. *Comentários ao Código de Processo Civil*. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 29.

dos métodos alternativos autocompositivos, isto é, em que a solução é dada exclusivamente pelas partes, independentemente de ter sido estimulada por um mediador ou sugerida por um conciliador.

A mediação e a conciliação são meios autocompositivos que também integram o sistema de solução de conflitos criado pelo novo Código de Processo Civil (2015), que ainda inovou em seu art. 174 com o comando aos Poderes Executivos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para criação de câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo.

A conciliação é realizada extrajudicialmente ou judicialmente pelo conciliador, imparcial, que age ativamente na proposição de um acordo, que pode ser ou não aceito pelas partes envolvidas. O conciliador, nos termos do art. 165, § 2º, do CPC/2015, “atuará preferencialmente nos casos em que não houver vínculo anterior entre as partes, poderá sugerir soluções para o litígio, sendo vedada a utilização de qualquer tipo de constrangimento ou intimidação para que as partes conciliem”.

Já a mediação é realizada pelo mediador, que é imparcial e não propõe ativamente um acordo, buscando simplesmente utilizar técnicas de reaproximação das partes, que antes tinham diálogo interrompido, para que elas mesmas formulem um acordo; o mediador “atuará preferencialmente nos casos em que houver vínculo anterior entre as partes, auxiliará aos interessados a compreender as questões e os interesses em conflito, de modo que eles possam, pelo restabelecimento da comunicação, identificar, por si próprios, soluções consensuais que gerem benefícios mútuos”, na dicção do art. 165, § 3º, do CPC/2015.

## **2 EFICÁCIA, ECONOMICIDADE E JURIMETRIA DA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS TRIBUTÁRIOS, A PARTIR DA OBSERVAÇÃO ESTATÍSTICA DA EXECUÇÃO FISCAL NO BRASIL**

Os conflitos tributários surgem da discordância da tributação aplicada pelo sujeito ativo em relação ao sujeito passivo da relação jurídico-tributária. Destarte, é possível que o contribuinte de determinado imposto questione judicialmente sua incidência ou não, ajuizando uma ação declaratória de inexistência da relação jurídico-tributária. Também é comum as ações de repetição de indébito, demanda cujo objeto é a restituição de tributos pagos indevidamente; ou então que questionam a própria norma tributária, como as

ações em que se realiza controle de constitucionalidade concentrado ou difuso. Por fim, há ainda inúmeras demandas de contencioso administrativo e as que questionam ato praticado por autoridade fiscal, como é o caso do mandado de segurança. Villegas resume assim as possibilidades de conflitos no âmbito do processo tributário:

- 1) *ante la ejecucion del credito tributaio y de las sanciones pecuniárias, ejecucion motivada en la falta de pago em termino com posibilidad de los ejecutados de discutir la legalidad del cobro;*
- 2) *ante la impugnacion por los sujetos pasivos tributários de las resoluciones administrativas que determinan sus tributos;*
- 3) *ante la impugnacion por los presuntos infractores de las resoluciones administrativas que lês imponen sanciones;*
- 4) *ante las reclamaciones de repeticion por tributos que el presunto sujeto pasivo ha creído haber pagado indebidamente;*
- 5) *ante las reclamaciones de repeticion por sanciones pecuniárias que los presuntos infractores han creído haber pagado injustamente.*<sup>13</sup>

Ou seja, “a divergência ensejadora do litígio sempre se fundará em diversa interpretação da norma jurídica aplicável ou na diferente apreciação ou qualificação jurídica dos fatos relevantes para os efeitos da aplicação da norma”<sup>14</sup>, pois as garantias constitucionais que limitam o poder de tributar dos entes federativos visam à salvaguarda de liberdade e patrimônios dos contribuintes frente à atividade arrecadatória estatal. Quando esse equilíbrio se rompe, surgem as divergências fiscais.

No entanto, em que pese essa vasta gama de possibilidades de conflitos tributários, é nas ações de execução fiscal que é discutida a avassaladora maioria das lides tributárias no Brasil. Por essa razão, a presente pesquisa tem como opção a observação estatística da questão das execuções fiscais judiciais

---

<sup>13</sup> VILLEGAS, Hector B. *Curso de finanzas, derecho financiero y tributário*. 9. ed. Buenos Aires: Depalma, 2009. p. 453.

<sup>14</sup> MARINS, James. *Direito processual tributário brasileiro*. São Paulo: Dialética, 2001. p. 41/42.

brasileiras através da jurimetria<sup>15</sup>, como método de comprovação quantitativa da importância e relevância da desjudicialização da cobrança de tributos como meio de aferir economicidade e eficiência na atividade arrecadar tributos.

No meio jurídico brasileiro, ainda impera a carência de trabalhos estatísticos profundos e relevantes no tocante ao funcionamento do Direito e da justiça no Brasil. A despeito desse fato, temos a publicação, em 2018, da excelente “14ª edição do Relatório Justiça em Números”, de lavra do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), como forma de cumprimento de seu dever de prestar informação ao jurisdicionado.

São números que representam substrato fático imprescindível à concepção de um retrato de estatísticas judiciárias oficiais, tão relevantes nesse momento que se busca uma administração do Poder Judiciário eficiente e que ofereça economicidade. Somente com dados estatísticos é possível conhecer o problema e planejar a mais adequada forma de combatê-lo.

A eficiência do serviço prestado pelo Judiciário na resolução de conflitos pode ser medida, de maneira confiável, por meio do “Relatório Justiça em Números”, que destaca, em relação ao Poder Judiciário, suas receitas, despesas, estrutura orgânica, suas atividades judicantes. Por essa razão foi a fonte deste artigo, uma vez que permite conhecer, de forma clara e objetiva, a especialização dos órgãos do Judiciário, inclusive aquelas ações objeto deste trabalho, qual seja, as execuções fiscais, como forma de ilustrar a premência de se buscar formas alternativas à jurisdição para resolução de conflitos fiscais.

A “14ª edição do Relatório Justiça em Números” segue a linha que os relatórios dos anos anteriores sempre ensinaram, a de que historicamente as execuções fiscais são a principal razão da ineficiência e desperdício econômico do Poder Judiciário brasileiro. Esse problema é de altíssima preocupação e relevância, pois é assente que nosso Judiciário figura entre os mais caros e morosos do mundo, de maneira que a afirmação de que “a execução fiscal é o principal fator da morosidade e despesas do Poder Judiciário” nos revela cabalmente que os conflitos tributários não podem ser totalmente, ou majoritariamente,

<sup>15</sup> “A metodologia própria para o estudo empírico de um universo de eventos é dada pela Estatística. A Estatística permite recolher, resumir, interpretar e modelar dados da realidade, esclarecendo como uma determinada população de eventos se comporta. A aplicação dos métodos da Estatística e da Probabilidade ao estudo e elucidação dos fenômenos jurídicos dá origem à área do conhecimento que convencionamos chamar de jurimetria.” (COELHO, Fábio Ulhôa; NUNES, Marcelo Guedes. A jurimetria a serviço da advocacia. *Jornal O Valor Econômico*, publicado em 20.08.2010, p. E-2)

resolvidos judicialmente, como pretende se demonstrar quantitativamente no presente tópico.

Isto porque temos que as execuções fiscais são meios próprios para cobrança de crédito tributário e que são ajuizadas depois que as tentativas de “recuperação do crédito tributário se frustraram na via administrativa, provocando sua inscrição na dívida ativa. Dessa forma, o processo judicial acaba por repetir etapas e providências de localização do devedor ou patrimônio capaz de satisfazer o crédito tributário já adotadas”<sup>16</sup>.

Essa frustração se dá pela não adoção de soluções alternativas à jurisdição em matéria fiscal, culminando com o descalabro vivido hoje pelo contribuinte e pela Administração Pública, gerando falta de celeridade na prestação jurisdicional, bem como ineficiência da administração tributária, que, ao final da execução fiscal, não consegue ver satisfeito o seu crédito, premiando aquele que pratica atos de sonegação, de crimes contra a ordem tributária, em detrimento do bom contribuinte.

Esse cenário se reflete nos números apresentados pelo “14ª edição do Relatório Justiça em Números”<sup>17</sup>, corroborando com a demanda da sociedade por soluções tributárias sem recorrer ao já sobrecarregado Poder Judiciário, portanto fora da jurisdição e dentro do âmbito da mediação, arbitragem ou conciliação.

No ano de 2017, os processos de execução fiscal representam em torno de 39% do total de casos pendentes em todo o Judiciário brasileiro. Esse número representa 74% de todas as execuções pendentes no Poder Judiciário, revelando taxa de congestionamento<sup>18</sup> de 91,7%, ou seja, menos 10% dos processos de execução fiscal que tramitaram no ano de 2017 foram baixados, ficando os demais todos pendentes para o ano seguinte.

As execuções fiscais<sup>19</sup> concentram 85% de todos os processos da Justiça Estadual, que é a mais ocupada por esse tipo de ação, uma vez que é competente para julgar execuções de tributos estaduais e municipais. No entanto, a Justiça

---

<sup>16</sup> Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em números 2018: ano-base 2017*. Brasília: CNJ, 2018. p. 125.

<sup>17</sup> Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em números 2018: ano-base 2017*. Brasília: CNJ, 2018. p. 72.

<sup>18</sup> “Taxa de congestionamento: indicador que mede o percentual de casos que permaneceram pendentes de solução ao final do ano-base, em relação ao que tramitou (soma dos pendentes e dos baixados).” (Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em números 2018: ano-base 2017*. Brasília: CNJ, 2018. p. 125)

<sup>19</sup> Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em números 2018: ano-base 2017*. Brasília: CNJ, 2018. p. 125.

Federal também apresenta grande volume dessas demandas, respondendo por 14%, enquanto que a Justiça do Trabalho possui 0,31% e a Justiça Eleitoral apenas 0,01%. No entanto, é na Justiça Federal (94%) a maior taxa de congestionamento da execução fiscal, seguida pela Justiça Estadual (91%), Justiça do Trabalho (87%) e Justiça Eleitoral (74%).

O impacto dos conflitos tributários, somente no que se refere à execução fiscal, é avassalador para a eficiência e economicidade da justiça brasileira. Esse “carnaval tributário”<sup>20</sup>, tão alardeado pela doutrina desde Alfredo Augusto Becker em 1963, está se acelerando, uma vez que há “crescimento gradativo na quantidade de casos pendentes, ano a ano, desde 2009. Os casos novos, após decréscimo em 2015, subiram, em 2016 e 2017, em 12,9% e 7,4%, respectivamente. O tempo de giro do acervo desses processos é de 11 anos [...]”<sup>21</sup>, de modo que, se não for ajuizada a partir de agora nenhuma execução fiscal no País, o Poder Judiciário levaria 11 anos para julgar todas as execuções fiscais pendentes.

A conclusão do referido relatório é ainda mais estarrecedora, na medida em que afirma que, desconsiderando os processos de execução fiscal, “a taxa de congestionamento do Poder Judiciário cairia 9 pontos percentuais, passando de 72% para 63% em 2017”. O relatório<sup>22</sup> ainda revela o impacto positivo para a justiça da adoção da conciliação e outros meios alternativos na solução dos mais diversos conflitos, exceto os tributários.

Em suma, temos que a jurimetria, ou seja, a análise estatística da tramitação de ações de execução fiscal no Poder Judiciário brasileiro, revela a premência da adoção de meios alternativos à jurisdição para resolução de

<sup>20</sup> BECKER, Alfredo Augusto. *Carnaval tributário*. 2. ed. São Paulo: Lejus, 1999.

<sup>21</sup> Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em números 2018: ano-base 2017*. Brasília: CNJ, 2018. p. 125.

<sup>22</sup> “A justiça que mais faz conciliação é a trabalhista, que solucionou 25% de seus casos por meio de acordo - valor que aumenta para 38% quando apenas a fase de conhecimento de primeiro grau é considerada. O TRT23 apresentou o maior índice de conciliação do Poder Judiciário, com 31% de sentenças homologatórias de acordo. Ao considerar apenas a fase de conhecimento do 1º grau, o maior percentual é verificado no TRT9, com 49%. Na fase de conhecimento dos juizados especiais, o índice de conciliação foi de 16%, sendo de 18% na Justiça Estadual e de 10% na Justiça Federal. No 1º grau, a conciliação foi de 13,8%. No 2º grau, a conciliação é praticamente inexistente, apresentando índices muito baixos em todos os segmentos de justiça (Figura 116). As sentenças homologatórias de acordo representaram, em 2017, apenas 0,7% do total de processos julgados. O único tribunal que alcançou alto índice de acordos no 2º grau foi o TJPA, com 18,1%. Não houve variações significativas no indicador de conciliação no 2º e 1º grau em relação ao ano anterior, observando-se aumento de 0,3 e 0,2 ponto percentual, respectivamente.” (Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em números 2018: ano-base 2017*. Brasília: CNJ, 2018. p. 138)

conflitos fiscais. A desjudicialização desse tipo de lide não favorece apenas a eficiência e economicidade da cobrança de tributos ou a adoção de boas soluções autocompositivas que pacificam o conflito.

A desjudicialização dos conflitos tributários vai além, e pode auxiliar o bom funcionamento de todo o Poder Judiciário brasileiro, de maneira que a implementação desses meios alternativos à jurisdição na execução fiscal é salvaguarda de bom atendimento jurisdicional para todos os contribuintes, administração tributária e operadores do Direito.

### **3 JURISDIÇÃO ESTATAL, CONCILIAÇÃO, TRANSAÇÃO E ARBITRAGEM: O MICROSSISTEMA DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS DO CPC/2015 EM FACE DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO E DA LEGALIDADE ESTRITA TRIBUTÁRIA**

É assente na doutrina jurídica brasileira que o Princípio da praticidade tributária indica um comando que legisladores, juízes e o próprio Poder Executivo, formulador das políticas tributárias, devem seguir, com o objetivo de prover o sistema de eficiência, eficácia e redução de custos no exercício da tributação, bem como de dar celeridade no deslinde de questões fiscais. Entende-se praticidade como um “princípio geral e difuso, que não apresenta formulação escrita, nem no ordenamento jurídico alemão, onde se originou, nem no nacional, encontrando-se implícito por detrás das normas constitucionais”<sup>23</sup>. Na seara tributária, é muito utilizada como forma de dar exequibilidade à lei fiscal, já que pode “tornar a norma exequível, cômoda e viável, a serviço da praticidade, a lei ou o regulamento muitas vezes se utilizam de abstrações generalizantes fechadas (presunções, ficções, pautas de valores, enumerações taxativas, somatórios e quantificações)”<sup>24</sup>.

A praticidade tributária, ou simplificação tributária, como alguns doutrinadores preferem, é também essencial no processo tributário, no que se refere à cobrança de dívidas tributárias, mormente no atual ambiente de desconfiança<sup>25</sup> entre a administração tributária e seus contribuintes: de um lado,

<sup>23</sup> COSTA, Regina Helena. *Praticabilidade e justiça tributária*. Exequibilidade da lei tributária e direitos do contribuinte. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 53.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 54.

<sup>25</sup> Luhmann opta por analisar a confiança por meio de três tipos, sendo o primeiro a pessoal, subjetiva, quando o indivíduo confia em sua própria confiança, de forma que o sujeito deve depositar confiança e confiar nessa sua decisão, nas suas expectativas e sentimentos; o segundo tipo refere-se às expectativas

contribuintes creem que estão sendo cobrados com excesso de exação; de outro, a administração tributária crê que os contribuintes estão sonegando tributos.

Tal desconfiança tem como contrapartida do ente tributante a formulação de “regras de controle, por meio de imposição de uma série de deveres acessórios, informações, registros contábeis e declarações impostas aos contribuintes; às vezes, em regras de presunção, simplificação e pautas de valores”<sup>26</sup>, com reflexos destacados na execução fiscal.

Ocorre que essas regras de controle impostas pela Administração Pública não são apenas perniciosas para o contribuinte (significa criação de mais obrigações acessórias), mas também para o próprio sistema de arrecadação de tributos, uma vez que amplia o contencioso tributário, tornando quase sempre litigiosas as questões fiscais. A partir daí, fica fácil perceber que, em face do nosso moroso Judiciário, que demanda muito tempo para pronunciar decisão definitiva, fica prejudicada a eficiência da execução fiscal<sup>27</sup>, gerando esse quadro escabroso de acúmulo de dívida ativa incobrável<sup>28</sup>.

Nesse sentido, pode ser um ganho evolutivo<sup>29</sup> para o direito a incorporação de métodos antes excluídos do processo tributário, notadamente os meios

---

recíprocas de confiança de um sujeito no outro sujeito; por fim, temos a confiança sistêmica, que se baseia no fato de que essa confiança no sistema é generalizada, ou seja, que tanto o sujeito quanto os demais compartilham de forma consciente da mesma confiança. (LUHMANN, Niklas. *Confianza*. México: Universidad Iberoamericana, 2005. p. 21).

<sup>26</sup> DERZI, Mizabel Abreu Machado. *Modificações da jurisprudência no direito tributário*. São Paulo: Noeses, 2009. p. 335.

<sup>27</sup> Segundo pesquisa do IPEA divulgada em novembro de 2011, o tempo médio para a cobrança judicial de créditos tributários da União (execução fiscal) é de 3.571 dias (9 anos, 9 meses e 16 dias), com um custo médio provável de R\$5.606,67 por processo. (CUNHA, Alexandre dos Santos; KLIN, Isabela do Valle; PESSOA, Olívia Alves Gomes. *Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional*)

<sup>28</sup> Segundo a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), o total da dívida ativa da União (dívidas tributárias, não tributárias e previdenciárias) é de R\$1.421.785.113.682,85 Cf. PGFN, Departamento de Gestão da Dívida Ativa da União da. *Execução fiscal*. PGFN: Brasília, maio de 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/QbUi7z>>. Acesso em: 26 dez. 2017.

<sup>29</sup> Segundo a teoria dos sistemas de Niklas Luhmann, o processo evolutivo de um sistema autopoietico como o sistema do direito é derivado de uma “irritação”, de uma emergência vivida pelo sistema que resulta numa comunicação jurídica diferente das comunicações anteriores. Traçando um paralelo com o problema desta pesquisa, a irritação no sistema jurídico é a ineficiência e ineficácia da execução fiscal, resultando em retorno ínfimo de recebimento de créditos tributários em dívida ativa. A evolução do sistema consistiria em variar a comunicação jurídica, passando a serem aplicados métodos alternativos à jurisdição estatal, antes impensáveis no processo tributário. Nesse sentido Marcelo Neves: “Pode-se dizer que a restabilização (dinâmica) diz respeito à compatibilização das novas expectativas com

alternativos à jurisdição estatal na resolução de conflitos tributários, trazendo as partes (contribuintes e administração tributária) para o centro da solução, reforçando, assim, a confiança no sistema tributário, reduzindo a complexidade e tornando-o menos suscetível a mecanismos de controle exacerbados, e, de outro lado, priorizando a desjudicialização do contencioso fiscal, com consequências positivas para a eficiência e economicidade do sistema de arrecadação de tributos.

A resistência doutrinária na aplicação desses meios alternativos no direito tributário concentra-se nos princípios da indisponibilidade do interesse público, como é o caso do crédito tributário, da legalidade tributária estrita, moralidade, impessoalidade e da isonomia, bem como outras questões relativas ao lançamento tributário, à cobrança administrativa ou ainda em relação à estrutura necessária para implementação de, por exemplo, a arbitragem.

A maior celeuma concentra-se na argumentação de que o princípio da indisponibilidade do interesse público vedaria peremptoriamente a adoção de outros meios de cobrança do crédito tributário que não o procedimento judicial estabelecido pela ultrapassada Lei nº 6.830/1980. No entanto, tal leitura não está compatível com o sistema processual estabelecido pelo CPC/2015; nem com o Estado Democrático de Direito da Constituição de 1988, que estabelece o processo como sendo democrático, com participação substantiva das partes e efetiva influência na decisão final; nem, por fim, está compatível com a teoria do Direito como um sistema social autopoietico, que não comporta dogmas absolutos que neguem a possibilidade de variação, seleção e evolução do sistema jurídico da sociedade.

A doutrina clássica a respeito do “interesse público” é de Celso Antônio Bandeira de Mello, que conceitua como sendo “o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da sociedade e pelo simples fato de o serem”<sup>30</sup>. Desse

---

o sistema, o que significa que ela envolve uma questão de consistência sistêmica. As estruturas inovadoras só terão capacidade de resistência se forem incorporadas como parte de uma unidade de reprodução auto-referencial de comunicações. [...] A restabilização como mecanismo evolutivo implica, em grau maior ou menor, que as estruturas preexistentes rearticulem-se para adequar-se às novas expectativas, possibilitando, assim, a continuidade dinâmica da sociedade” (NEVES, Marcelo. *Entre Têmis e Leviatã* – Uma relação difícil: o Estado Democrático de Direito a partir e além de Luhmann e Habermas. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008. p. 7).

<sup>30</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 61.

modo, o patrimônio público e o crédito tributário são institutos tipicamente de interesse público, uma vez que os contribuintes recolhem tributos no interesse da sociedade e o fazem pelo simples fato de pertencerem a essa sociedade, na expectativa de reversão em seu favor através da prestação de serviços públicos.

A questão chave aqui é a compreensão de qual seria o alcance da “indisponibilidade do interesse público”, nesse caso, mais especificamente, da indisponibilidade do crédito tributário. Para tanto, é necessário trazer o conceito de competência tributária, de cunho eminentemente constitucional, que consiste no poder intransferível da pessoa política (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) de legislar nessa matéria, permitindo que se institua o tributo e dê a ele contornos jurídicos que viabilizem a execução da lei fiscal<sup>31</sup>.

Logo, a competência tributária, sim, é absolutamente indisponível, ou seja, o legislador e a Administração Pública não podem dispor sobre o exercício da competência tributária naquilo que for incompatível com o texto constitucional. Essa indisponibilidade se reflete ainda na administração tributária, na medida em que “é vedado à autoridade administrativa deixar de tomar providências ou retardar providências que são relevantes ao atendimento do interesse público, em virtude de qualquer outro motivo”<sup>32</sup>, ou seja, é defeso à autoridade fiscal decidir sobre oportunidade e conveniência na sua atividade administrativa de lançamento e constituição do crédito tributário. Nada tem a ver, portanto, com formas de arrecadação, nem com a cobrança de dívidas tributárias.

Consoante esse entendimento, fica possível afirmar que o crédito tributário não é indisponível, uma vez que a lei pode dispor sobre sua constituição, modificação, suspensão, exclusão e até extinção, respeitando, assim, outro princípio muito caro ao direito tributário, qual seja, o da legalidade estrita tributária. Para Roque Antonio Carrazza, de acordo com esse princípio, “ninguém pode ser obrigado a pagar um tributo ou cumprir um dever instrumental tributário que não tenham sido criados por meio de lei, da pessoa política competente, é óbvio”<sup>33</sup>. Para Gustavo Binenbojn<sup>34</sup>, isso não significa que

<sup>31</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 274.

<sup>32</sup> MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 143.

<sup>33</sup> CARRAZZA, Roque Antonio. *Princípios constitucionais tributários e competência tributária*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986. p. 96.

<sup>34</sup> “Assim, na aguda percepção de Almiro do Couto e Silva, a noção de que a Administração Pública é meramente aplicadora das leis é tão anacrônica e ultrapassada quanto a de que o direito seria apenas um limite para o administrador. Por certo, não prescinde a Administração Pública de uma autorização

Administração Pública seja meramente aplicadora das leis; os agentes públicos não precisam de autorização legal para agir, mas devem, sim, agir dentro de sua competência legal, comportando, sim, uma liberdade de agir no desempenho de seu mister.

Portanto, de forma alguma os princípios da indisponibilidade do interesse público, da legalidade estrita tributária e os demais princípios constitucionais que vinculam a Administração Pública, como a moralidade, impessoalidade e isonomia, impedem no Brasil a adoção de novos mecanismos de resolução de conflitos tributários. Nossa legislação, inclusive, já contempla o instituto da transação para extinção do crédito tributário<sup>35</sup>, presumindo a existência de um litígio judicial que pode ser encerrado por um acordo legalmente autorizado, que consiste em concessões mútuas entre contribuinte e Administração Pública. Ou seja, a resolução do conflito fica a cargo das partes envolvidas (sujeito ativo e passivo da obrigação tributária).

Esse processo de desjudicialização da cobrança do crédito tributário não tem retorno e possui já várias frentes de atuação na Administração Pública. Em relação à administração tributária, temos que a atividade administrativa de arrecadação e fiscalização já está voltada para esse caminho, como no caso das “denúncias espontâneas” que são aceitas pelo Fisco, sem aplicação de multas (art. 138 do Código Tributário Nacional), mesmo após realização de procedimento administrativo com vistas a extinguir o crédito tributário administrativamente, ingressando assim pacificamente recursos para o Erário, sem a necessidade de discussão judicial de um crédito tributário enormemente majorado pela imposição de exorbitantes multas previstas na lei fiscal.

E em tempos de crise fiscal, some-se a isso ainda a adoção em todos os níveis da Federação de programas de “recuperação de créditos” ou “Refis”, que são, na realidade, leis estabelecendo toda a sorte de anistias, moratórias, remissões e parcelamentos extremamente agressivos, com vistas a resolver parcela do grande montante de crédito inscrito ou não em dívida ativa, o que

---

legal para agir, mas, no exercício de sua competência legalmente definida, tem os agentes públicos, se visualizado o Estado em termos globais, um dilatado campo de liberdade para desempenhar sua função formadora.” (BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 35)

<sup>35</sup> Art. 171 do Código Tributário Nacional (CTN): “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”.

não vem sendo possível com o ordinário ajuizamento de processo de execução fiscal.

No âmbito judicial, apenas o instituto da transação vem sendo utilizado ainda muito timidamente, invocando assim a necessidade premente de, aproveitando a vigência do Código de Processo Civil de 2015, instaurar-se no Brasil uma alternativa que conte com a participação da Administração e dos contribuintes na gestão dos conflitos tributários, através de meios alternativos extrajudiciais no deslinde dessas demandas. Destarte, não há óbice na CRFB/1988 para que uma lei infraconstitucional disponha sobre os diversos aspectos do crédito tributário, inclusive a forma como seus conflitos serão resolvidos, tanto judicial quanto extrajudicialmente.

Um meio alternativo à jurisdição estatal, inexistente no processo tributário brasileiro, mas que em alguns casos seria muito útil na resolução de contenciosos fiscais, é a técnica da arbitragem, devendo, para tanto, ser criada uma estrutura de Tribunal Arbitral imparcial, composta de membros paritários, ou seja, com representantes dos contribuintes e da administração tributária, a exemplo dos Tribunais Administrativos como o CARF/RFB<sup>36</sup>.

A vantagem seria a celeridade e eficiência na resolução do conflito e, conseqüentemente, maior economicidade no processo de cobrança de dívidas tributárias. Também haveria substancial melhora na qualidade técnica das sentenças arbitrais em relação à sentença judicial, isto porque é muito comum a submissão de demandas fiscais de elevada complexidade envolvendo temas de economia, contabilidade, finanças, estatística e mais inúmeras áreas de conhecimento necessárias para pacificação do conflito. Os juízes arbitrais escolhidos são mais especialistas nessas áreas do que um juiz togado, que possui um arcabouço teórico e prático mais amplo.

Também é de grande valia a adoção da conciliação ou mediação na resolução de conflitos tributários, à semelhança do que ocorre em processos trabalhistas ou de família, em que as partes, com fundamento nos princípios processuais da

---

<sup>36</sup> Com a edição da Medida Provisória nº 449, de 3 de dezembro de 2008 (convertida na Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009), foi criado o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais - CARF com a finalidade de julgar recursos de ofício e voluntário de decisão de primeira instância, bem como os recursos de natureza especial, que versem sobre a aplicação da legislação referente a tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil. (Receita Federal do Brasil. Origens do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais: memória institucional. Disponível em: <<https://goo.gl/5NqwWP>>. Acesso em: 27 dez. 2017)

boa-fé e da cooperação, chegam a uma solução baseada na confiança recíproca. A grande vantagem da solução calcada em meios autocompositivos de solução de litígios é a capacidade de haver de fato uma pacificação, uma vez que as próprias partes chegaram em um denominador comum para dirimir o conflito, e não foi uma decisão imposta por um terceiro (juiz arbitral ou estatal).

## CONCLUSÃO

Esse artigo conclui que a acepção mais adequada nos dias atuais do direito fundamental de “acesso à justiça”, levando em consideração os resultados do “Projeto Florença”, bem como a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), que inaugurou no país um Estado Democrático de Direito, é no sentido da democratização, da inclusão como forma de solução dos problemas sociais através da justiça, ou seja, a busca por uma tutela jurisdicional que garanta cidadania, principalmente dos hipossuficientes.

É por essa razão que existe o papel das denominadas *alternative dispute resolution* (ADR) no sistema judicial brasileiro, para democratizar o acesso à justiça, reduzindo as custas judiciais, que representam importante impedimento na busca de justiça, principalmente dos menos favorecidos, buscando evitar, assim, a reprodução de modelos de desigualdade.

Além desse efeito para a inclusão social e cidadania, as ADR (ou meios alternativos à jurisdição para resolução de conflitos) também buscam dotar o sistema judiciário de eficiência, funcionalidade e economicidade, adequando-se assim à pluralidade e complexidade dos litígios no avançado estágio da modernidade em que vivemos, afastando-se de um modelo vertical, autoritário e que deposita na figura do Estado-juiz todo o peso da solução de conflitos. O ideal para o jurisdicionado é uma justiça multiportas, distribuída e com efetiva participação das partes no deslinde da demanda. Essa participação demanda cooperação e boa-fé das partes e tem perfeita aderência aos métodos consensuais de resolução de conflitos.

É possível concluir que a Constituição e o novo CPC/2015 consagram o direito fundamental de acesso à jurisdição, sem afastar a possibilidade de solução de conflitos através de métodos alternativos. O art. 3º, §§ 2º e 3º, do CPC/2015 se trata de uma legislação simbólica, com finalidade de incentivar legalmente uma política pública de estímulo à implementação de métodos consensuais para solução de conflito, perfeitamente aplicáveis no processo

tributário, no que se refere à cobrança de dívidas tributárias, em homenagem ao princípio da praticidade tributária, cujo objetivo é prover o sistema de eficiência, eficácia e redução de custos no exercício da tributação, bem como dar celeridade no deslinde de questões fiscais. São deste modo meios alternativos à jurisdição estatal a arbitragem, a conciliação ou mediação na resolução de conflitos tributários.

Esse cenário é bem ilustrado também no seu aspecto quantitativo, quando se observa, sob a ótica de jurimetria, o problema dos conflitos tributários, mormente no que se refere à execução fiscal. A estatística da tramitação de ações de execução fiscal no Poder Judiciário brasileiro revela a premência da adoção de meios alternativos à jurisdição para resolução de conflitos fiscais, para a efetivação da desjudicialização desse tipo de lide como forma de estimular a eficiência e economicidade da cobrança de tributos, adoção de boas soluções autocompositivas que pacificam o conflito, bem como auxiliar o bom funcionamento de todo o Poder Judiciário brasileiro, pois implementar meios alternativos à execução fiscal garante bom atendimento jurisdicional para todos os contribuintes, a administração tributária e os operadores do Direito.

A praticidade tributária, ou simplificação tributária, como alguns doutrinadores preferem, é também essencial no processo tributário, no que se refere à cobrança de dívidas tributárias, não encontrando impedimento nos princípios da indisponibilidade do interesse público (crédito tributário), da legalidade tributária estrita, moralidade, impessoalidade e da isonomia, bem como outras questões relativas ao lançamento tributário, à cobrança administrativa ou ainda em relação à estrutura necessária para implementação de, por exemplo, a arbitragem.

Isto pois foi possível concluir que é a competência tributária que é absolutamente indisponível, não o crédito tributário, uma vez que a lei pode dispor sobre sua constituição, modificação, suspensão, exclusão e até extinção, respeitando a legalidade estrita tributária.

Em apertada síntese, o que a comunidade jurídica e a sociedade em geral esperam do sistema de resolução de conflitos estabelecido pelo Código de Processo Civil de 2015 é que não haja aprioristicamente um método superior ao outro, mas apenas um método mais adequado que outro na resolução de determinado conflito, a depender de suas características e especificidades, que indicam qual a melhor solução para o caso concreto, seja através da jurisdição

estatal, arbitragem, mediação ou conciliação. O importante é garantir a pacificação do litígio de maneira eficiente, eficaz e com economicidade, o que não vem ocorrendo na *praxis* do processo tributário brasileiro.

## REFERÊNCIAS

BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASCH, Scott. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Unesp, 1995.

BECKER, Alfredo Augusto. *Carnaval tributário*. 2. ed. São Paulo: Lejus, 1999.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em: <<https://goo.gl/9SdWjY>>. Acesso em: 26 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.105, de 16 de outubro de 2015 (Código de Processo Civil). Brasília/DF. Disponível em: <<http://https://goo.gl/QbHWgV>>. Acesso em: 22 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional. Brasília/DF. Disponível em: <<https://goo.gl/9SdWjY>>. Acesso em: 26 dez. 2017.

CABRAL, Antonio do Passo; CUNHA, Leonardo Carneiro da. Negociação direta ou resolução colaborativa de disputas (*collaborative law*): mediação sem mediador. *Revista de Processo*, v. 259, set. 2016.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

CARRAZZA, Roque Antonio. *Princípios constitucionais tributários e competência tributária*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

COELHO, Fábio Ulhôa; NUNES, Marcelo Guedes. A jurimetria a serviço da advocacia. *Jornal O Valor Econômico*, publicado em 20.08.2010.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números 2018: ano-base 2017*. Brasília: CNJ, 2018.

COSTA, Regina Helena. *Praticabilidade e justiça tributária*. Exequibilidade da lei tributária e direitos do contribuinte. São Paulo: Malheiros, 2007.

CUNHA, Alexandre dos Santos; KLIN, Isabela do Valle; PESSOA, Olívia Alves Gomes. *Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional*. Nota técnica. Brasília: IPEA, novembro de 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/kJsfCA>>. Acesso em: 26 dez. 2017.

DERZI, Mizabel Abreu Machado. *Modificações da jurisprudência no direito tributário*. São Paulo: Noeses, 2009.

LUHMANN, Niklas. *Confianza*. México: Universidad Iberoamericana, 2005.

MARINS, James. *Direito processual tributário brasileiro*. São Paulo: Dialética, 2001.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

\_\_\_\_\_. *Entre Têmis e Leviatã - Uma relação difícil: o estado democrático de direito a partir e além de Luhmann e Habermas*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

PGFN. Departamento de Gestão da Dívida Ativa da União da. Execução fiscal. Brasília, maio de 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/QbUi7z>>. Acesso em: 26 dez. 2017.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Origens do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais: memória institucional. Disponível em: <<https://goo.gl/5NqwWP>>. Acesso em: 27 dez. 2017.

SEVERINO, Antônio Joaquim. *Metodologia do trabalho científico*. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

STRECK, Lenio Luiz (Org.) et. al. *Comentários ao Código de Processo Civil*. São Paulo: Saraiva, 2016.

VILLEGAS, Hector B. *Curso de finanzas, derecho financiero y tributário*. 9. ed. Buenos Aires: Depalma, 2009.

Submissão em: 19.04.2018

Rodada 1

Avaliado em: 04.10.2018 (Avaliador A)

Avaliado em: 08.10.2018 (Avaliador C)

Rodada 2

Avaliado em: 07.01.2019 (Avaliador A)

Aceito em: 29.01.2019

