

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA
MESTRADO PROFISSIONAL INTERDISCIPLINAR EM DIREITO, JUSTIÇA E
DESENVOLVIMENTO

DANILO RUIZ FERNANDES ROSA

**DESJUDICIALIZAÇÃO DAS EXECUÇÕES FISCAIS COMO MECANISMO DE
DESCONGESTIONAMENTO DO PODER JUDICIÁRIO**

São Paulo -SP

2023

DANILO RUIZ FERNANDES ROSA

**DESJUDICIALIZAÇÃO DAS EXECUÇÕES FISCAIS COMO MECANISMO DE
DESCONGESTIONAMENTO DO PODER JUDICIÁRIO**

Dissertação apresentada ao Mestrado profissional interdisciplinar em direito, justiça e desenvolvimento, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre.

Orientador: Prof. João Paulo Lordelo

São Paulo - SP

2023

DANILO RUIZ FERNANDES ROSA

**DESJUDICIALIZAÇÃO DAS EXECUÇÕES FISCAIS COMO MECANISMO DE
DESCONGESTIONAMENTO DO PODER JUDICIÁRIO**

Dissertação apresentada ao Mestrado profissional interdisciplinar em direito, justiça e desenvolvimento, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre.

Aprovado em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. João Paulo Lordelo Guimarães Tavares
(Orientador)
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP

Prof. Dr. Luciano Benetti Timm
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP

Prof. Dr. Carlos Marcelo Gouveia
Universidade de São Paulo - USP

São Paulo

2023

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus familiares, por me apoiarem em todos os meus passos e prestar ajuda sempre que precisei.

Aos meus colegas de curso, que estiveram comigo, ajudando e vivenciando a experiência do Mestrado.

Agradeço à Deus, por me guiar e dar luz sobre os meus pensamentos e durante todo o processo de formação.

Ao corpo docente do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, por passarem os conhecimentos necessários para edificar e ampliar o nosso conhecimento.

RESUMO

O estudo "Desjudicialização das Execuções Fiscais como Forma de Descongestionar o Poder Judiciário" investiga a viabilidade e eficácia da implementação de um sistema de execução fiscal que reduza a dependência do Poder Judiciário para lidar com as dívidas fiscais, com o intuito de aliviar o problema do congestionamento do sistema de justiça no Brasil. Diante do cenário de morosidade processual e do aumento exponencial das demandas legais, o estudo se propõe a explorar a hipótese de soluções alternativas para tornar o acesso à justiça mais eficiente e abrangente. Utilizando metodologia bibliográfica, a pesquisa analisa relatórios e dados divulgados pelo Conselho Nacional de Justiça e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, bem como a literatura acadêmica, para compreender a situação das execuções fiscais no país. A dissertação explora a adoção de mecanismos extrajudiciais, como a notificação do registro da certidão de dívida ativa e a inscrição prévia para fins de execução, que têm se mostrado eficazes na recuperação de créditos fiscais. Os resultados da pesquisa destacam a necessidade premente de reduzir a judicialização das execuções fiscais, dado o elevado congestionamento do sistema judiciário. O estudo propõe a implementação de um modelo de execução fiscal semijudicial, priorizando a etapa administrativa e a adoção de métodos alternativos de resolução de conflitos, como conciliação, mediação e arbitragem. Além disso, sugere a atribuição de maiores encargos executivos às instâncias extrajudiciais, por meio de regulamentos emitidos pelos Tribunais e pelo Conselho Nacional de Justiça. A metodologia do presente trabalho pretende englobar tanto dados obtidos através de estudos realizados e coletados junto ao Conselho Nacional de Justiça, como também teóricos a partir de doutrinadores que escrevem sobre o assunto, ou seja, uma pesquisa propositiva de bases qualitativas que utiliza primordialmente de meio dedutivo.

Palavras-chave: Desjudicialização. Execuções fiscais. Alternativas extrajudiciais. Congestionamento. Alternativas extrajudiciais. Eficiência do sistema judicial.

ABSTRACT

The study "Dejudicialization of Tax Executions as a Way to Decongest the Judiciary" investigates the feasibility and effectiveness of implementing a tax enforcement system that reduces dependence on the Judiciary to deal with tax debts, with the aim of alleviating the problem of congestion in the justice system in Brazil. Given the scenario of procedural slowness and the exponential increase in legal demands, the study proposes to explore the hypothesis of alternative solutions to make access to justice more efficient and comprehensive. Using bibliographic methodology, the research analyzes reports and data released by the National Council of Justice and the Institute for Applied Economic Research, as well as academic literature, to understand the situation of tax executions in the country. The dissertation explores the adoption of extrajudicial mechanisms, such as notification of the registration of the active debt certificate and prior registration for enforcement purposes, which have proven to be effective in recovering tax credits. The research results highlight the pressing need to reduce the judicialization of tax foreclosures, given the high congestion in the judicial system. The study proposes the implementation of a semi-judicial tax enforcement model, prioritizing the administrative stage and the adoption of alternative conflict resolution methods, such as conciliation, mediation and arbitration. Furthermore, it suggests the attribution of greater executive responsibilities to extrajudicial bodies, through regulations issued by the Courts and the National Council of Justice. The methodology of this work intends to encompass both data obtained through studies carried out and collected with the National Council of Justice, as well as theoretical data from scholars who write on the subject, that is, a purposeful research with qualitative bases that primarily uses a deductive.

Keywords: Dejudicialization. Tax foreclosures. Out-of-court alternatives. Congestion. Out-of-court alternatives. Efficiency of the judicial system

SUMÁRIO

1.INTRODUÇÃO.....	11
2 . A CRISE DA EXECUÇÃO FISCAL FRENTE À BAIXA EFETIVIDADE NA COBRANÇA DOS CRÉDITOS DEVIDOS À FAZENDA PÚBLICA.....	15
2.1 A CRISE DO PODER JUDICIÁRIO.....	15
2.2 A MOROSIDADE NO PROCESSO EXECUTIVO: ACERVO E TAXA DE CONGESTIONAMENTO DOS EXECUTIVOS FISCAIS.....	19
3. O SISTEMA DE COBRANÇA TRIBUTOS NO BRASIL E A URGENTE NECESSIDADE DA QUEBRA DO PARADIGMA DA JUDICIALIZAÇÃO.....	21
3.1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA SOBRE A COBRANÇA DE TRIBUTOS E A EVOLUÇÃO LEGISLATIVA NO BRASIL.....	21
3.2 OS MODELOS DE EXECUÇÃO FISCAL EXISTENTES NO DIREITO COMPARADO ATUAL.....	26
3.3 A NECESSIDADE DA SUPERAÇÃO DO PARADIGMA DA EXECUÇÃO FISCAL JUDICIAL NO DIREITO BRASILEIRO EM DECORRÊNCIA DA FALTA DE EFICIÊNCIA DESSE SISTEMA.....	39
3.4 AS VANTAGENS DA DESJUDICIALIZAÇÃO PARA O APERFEIÇOAMENTO DA EXECUÇÃO FISCAL SOB A ÓTICA JURÍDICA, ÉTICA E HUMANITÁRIA.....	44
3.5 A DESJUDICIALIZAÇÃO FRENTE AO DIREITO CONSTITUCIONAL DO ACESSO À JUSTIÇA.....	47
4. DESJUDICIALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO FISCAL.....	51
4.1 DESJUDICIALIZAÇÃO.....	51
4.2 A NECESSIDADE DA DESJUDICIALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO FISCAL.....	55
4.3 DESJUDICIALIZAÇÃO, JURISDIÇÃO E O FORO EXTRAJUDICIAL.....	60
4.4 ALTERNATIVA DE PROCESSAMENTO DE EXECUTIVOS FISCAIS.....	70
4.5 ACESSO À JUSTIÇA DEMOCRÁTICO E OS MEIOS ALTERNATIVOS À JURISDIÇÃO ESTATAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.....	71
4.6 EFICÁCIA, ECONOMICIDADE E JURIMETRIA DA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS TRIBUTÁRIOS, A PARTIR DA OBSERVAÇÃO ESTATÍSTICA DA EXECUÇÃO FISCAL NO BRASIL.....	76

4.7 PROJETOS DE LEI QUE PROPÕEM A ALTERAÇÃO DO SISTEMA DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS TRIBUTÁRIOS.....	80
4.7.1 PROJETO DE LEI 5080/2009.....	80
4.7.2 PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR 469/2009.....	83
4.7.3 PROJETO DE LEI 5081/2009.....	84
4.7.4 PROJETO DE LEI 5082/2009.....	85
4.7.5 PROJETO DE LEI 2412/2007.....	87
5. HIPÓTESES PARA O APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA DE COBRANÇA DA DÍVIDA ATIVA.....	89
5.1 MEIOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS.....	89
5.1.1 TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA.....	89
5.1.2 ARBITRAGEM TRIBUTÁRIA.....	93
5.1.3 PROTESTO EXTRAJUDICIAL DAS CDAS E COBRANÇA ADMINISTRATIVA.....	97
5.2 A NECESSÁRIA REFORMA TRIBUTÁRIA COMO FATOR DE FORTALECIMENTO DA ARRECADAÇÃO PÚBLICA.....	98
5.3 A UTILIZAÇÃO DOS DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS COMO MECANISMO DE PACIFICAÇÃO DAS RELAÇÕES ENTRE OS PODERES INSTITUÍDOS E SEUS REFLEXOS NA ORDEM TRIBUTÁRIA.....	103
5.4 CONCILIAÇÃO, MEDIAÇÃO E ARBITRAGEM.....	106
5.5 O MODELO DE EXECUÇÃO FISCAL SEMIJUDICIAL (OU MISTA) E A VIABILIDADE DE SUA UTILIZAÇÃO NO BRASIL.....	114
6. CONCLUSÃO.....	121
7. REFERENCIAS.....	126

1. INTRODUÇÃO

A questão do congestionamento do sistema de justiça é um tópico amplamente debatido pelos profissionais da área jurídica e por todos os envolvidos com esse contexto. A ampla garantia do acesso à justiça, que efetiva os princípios constitucionais ao buscar simplificar a concretização da equidade judicial, resulta em um desafio adicional: o aumento das demandas legais. Associado à burocracia inerente ao Poder Judiciário, a tendência cultural de buscar solucionar litígios judicialmente acaba impactando diretamente todo o sistema, de maneira a evidenciar a lentidão no desenvolvimento dos processos.

A cobrança de dívidas fiscais no contexto brasileiro é primordialmente conduzida por meio de processos judiciais. Contudo, sem excluir a competência do Poder Judiciário sobre o procedimento, o legislador ocasionalmente utiliza ferramentas extrajudiciais que fortaleceram a obtenção de valores devidos em termos tributários. Mecanismos como a notificação do registro da certidão de dívida ativa e a inscrição prévia para fins de execução, demonstraram ser eficazes e válidos para a obtenção dos créditos fiscais.

A completa realização do direito constitucional de acesso à Justiça somente será alcançada quando o sistema judicial for capaz de oferecer respostas de maneira ágil e efetiva. Essa é a interpretação que emerge do conteúdo do artigo 5º, parágrafo LXXVIII, da Constituição, o qual, devido à modificação introduzida pela Emenda Constitucional 45/2004, elevou a "razoável duração do processo" à categoria de garantia fundamental. Essa alteração na Constituição encontra suas raízes históricas na criação do Primeiro Pacto Republicano, que acertadamente concluiu que a morosidade nos trâmites judiciais e sua eficácia limitada prejudicam o avanço do país, desestimulam investimentos, contribuem para a falta de pagamento, promovem a impunidade e minam a confiança dos cidadãos no sistema democrático.

Entretanto, como se tornará mais evidente durante a análise efetivada no decorrer do presente estudo, os dados relativos ao procedimento de execução de ordens judiciais no contexto brasileiro, tal como apresentados no relatório "Justiça em Números 2021" publicado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), conduzem à percepção de que o atual sistema de recuperação de créditos fiscais é inadequado

para alcançar a entrega eficiente de serviços judiciais, considerando que a grande quantidade de casos acaba resultando em demora processual.

A expressão "desjudicialização" é um conceito freqüente tanto na literatura acadêmica quanto nas decisões judiciais do país. Há debates em curso em várias áreas do Direito sobre os méritos de deslocar do âmbito do Poder Judiciário a obrigação de deliberar sobre questões que poderiam ser resolvidas através de procedimentos administrativos ou até mesmo por meio de acordos diretos entre as partes envolvidas.

A opção de desjudicialização pode ser compreendida como uma prerrogativa concedida às partes para resolverem seus conflitos fora da esfera do Poder Judiciário, por meio de métodos alternativos extrajudiciais. Isso viabiliza que as partes ou um terceiro imparcial, como um árbitro ou mediador, possam definir a maneira de resolver as disputas. Tal prática é essencial, entre outras razões, por diminuir a carga excessiva de processos em andamento nos tribunais, possibilitando que a função jurisdicional se concentre em temas de maior importância social, a exemplo da garantia de direitos fundamentais.

Relatórios e análises divulgados pelo Conselho Nacional de Justiça e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada apresentam dados alarmantes referentes às ações de cobrança de dívidas tributárias em nome de todas as esferas administrativas. A maior parte dessas situações envolve montantes devedores de pequeno valor e baixa taxa de recuperação.

Ainda que os avanços tecnológicos tenham contribuído para melhorar essa conjuntura, principalmente com a introdução dos processos judiciais eletrônicos, a aplicação da inteligência artificial e a adoção de novas estratégias na supervisão e seleção de débitos e devedores por parte das instituições fiscais, não são suficientes para eliminar a necessidade premente de reduzir a judicialização das execuções fiscais.

Adicionalmente a esses progressos, requer-se abordagens substitutivas para a recuperação dos débitos tributários em aberto, que ofereçam maior eficácia, produtividade e prontidão à obtenção de receitas fiscais. Isso deve ser assegurado, de igual forma, mediante o acatamento dos direitos essenciais dos contribuintes, em consonância com o princípio constitucional da impossibilidade de exclusão da jurisdição.

Frente à conjuntura presente, faz-se necessário empregar estratégias que agilizem o encaminhamento dos processos de cobrança de débitos fiscais, conferindo à administração tributária um método de arrecadação eficaz, aos cidadãos uma proteção eficiente e uma tributação justa, e aliviando o Poder Judiciário do excessivo número de litígios. Nesse contexto, emerge o seguinte ponto de investigação: Seria viável e efetivo implementar um sistema que desjudicialização do procedimento de execução fiscal? Que modelo poderia ser adotado e como seria estruturada essa abordagem?

No que tange à importância do estudo, é possível constatar que a desjudicialização do processo de execução fiscal se apresenta como uma carência evidente no cenário nacional, considerando que o país enfrenta a tramitação de um total de 75 milhões no ano de 2020, dos quais 52,3% se referem à etapa de execução. Os processos relacionados à execução de débitos tributários englobam cerca de 36% do montante global de casos pendentes e abrangem 68% das execuções em espera no âmbito do sistema judiciário, apresentando uma taxa de congestionamento de 87%. Isto é, de cada 100 processos de execução fiscal movimentados durante o ano de 2020, apenas 13 foram finalizados.

Adicionalmente, o valor do desempenho dos tabeliães e registradores para a comunidade do Brasil é incalculável, pois são justamente esses especialistas que asseguram a certeza legal das operações efetuadas no território nacional e detêm a prerrogativa de autenticidade oficial, de acordo com o disposto no artigo 3º da Lei nº 8.935/1994.

A segunda motivação subjacente à importância deste estudo reside na necessidade de explorar soluções alternativas para viabilizar o acesso à justiça que não estejam tão diretamente ligadas ao processo judicial tradicional. Observa-se, na atual estrutura legal do país, uma transformação na abordagem em relação ao procedimento legal e à obtenção de justiça, o que se destacou de maneira particular com a promulgação do Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015). A crescente urgência em impulsionar a desjudicialização e ampliar as possibilidades de acesso à justiça através de mecanismos diferentes dos processos judiciais tem instigado os membros da comunidade a questionar a predominância de longa data concedida ao Poder Judiciário, por meio de seus juízes, para resolver litígios.

Em contraste com o Brasil, onde persiste a prática de recorrer freqüentemente à justiça para a recuperação de dívidas fiscais, em muitos países avançados e em

desenvolvimento, a abordagem predominante para a cobrança de débitos tributários é de caráter estritamente administrativo, ou, no mínimo, uma combinação de abordagens que envolvem tanto a esfera administrativa quanto a judiciária, acionando-se o Poder Judiciário apenas em situações atípicas.

Sob esse enfoque, é crucial reavaliar o formato da condução da execução fiscal no sistema jurídico brasileiro, com o intuito de romper com o paradigma da excessiva litigiosidade e abrir espaço para a aplicação, juntamente com os mecanismos alternativos já em uso, da conciliação, mediação, arbitragem, bem como possibilitar ao órgão tributário adotar abordagens extrajudiciais mais otimizadas e efetivas para a cobrança. Nesse contexto, emerge como uma possível resposta para o desafio de recuperar créditos fiscais a implementação de um modelo de execução fiscal semijudicial, priorizando a etapa administrativa, mediante ajustes específicos em nossa legislação.

Como uma opção imediata e viável, pode-se considerar a atribuição de maiores encargos executivos às instâncias extrajudiciais por parte do Poder Judiciário, sem necessidade de reformas legislativas, através da emissão de regulamentos pelos Tribunais e pelo Conselho Nacional de Justiça. Assim, o propósito subjacente a esta pesquisa é explorar os obstáculos inerentes à recuperação de créditos tributários por meio dos procedimentos das ações de execução fiscal.

Adicionalmente, busca-se destacar medidas que têm como alvo diminuir a dependência do sistema judiciário na recuperação de débitos fiscais, tal como proposto em projetos de lei no Brasil e implementado em países europeus e americanos. A análise comparativa do direito almeja compreender as variadas abordagens adotadas por outras nações para enfrentar desafios análogos, incluindo aqueles que dizem respeito à execução fiscal.

2 . A CRISE DA EXECUÇÃO FISCAL FRENTE À BAIXA EFETIVIDADE NA COBRANÇA DOS CRÉDITOS DEVIDOS À FAZENDA PÚBLICA

2.1 A CRISE DO PODER JUDICIÁRIO

Como pode ser visto em breves observações introdutórias, é incontestável a falência do atual modelo de justiça. No entanto, conforme apontado por Ávila (2016), a implementação de um novo código não será suficiente para encurtar o tempo dos processos e eliminar a lentidão do sistema judicial, uma vez que não são apenas as metodologias vigentes as culpadas pela crise que atinge o Poder Judiciário.

É imperativo considerar que a problemática relativa à crise que afeta o Poder Judiciário deve ser analisada de diversas perspectivas, uma vez que há múltiplas causas que podem ser associadas a esse desfavorável resultado de atraso injustificável na oferta de decisões judiciais. A esse respeito, é relevante citar um trecho esclarecedor do autor mencionado, o qual aborda de forma precisa os contornos e o critério da crise que está em destaque (CABRAL, 2013):

Sem sombra de dúvidas que um desses fatores decorre da crise estrutural do Poder Judiciário, que se reflete a ausência de infraestrutura (instalação, espaço, pessoal, equipamentos etc.) para prestação do serviço jurisdicional. O número de demandas que ingressam no Judiciário é muito maior do que as que saem, e a estrutura existente (pessoal e equipamentos) para lidar com estes números é arcaica, limitada e insuficiente. Uma simples reflexão do nosso dia a dia forense nos faz lembrar de inúmeras situações onde numa sala de audiência não tem papel, não tem funcionário para auxiliar uma audiência, não tem juízes e promotores que, quase sempre respondem por mais de uma vara ou comarcas dentre tantos e tantos outros problemas estruturais que põe em cheque a infraestrutura do Poder Judiciário.

O desafio da infraestrutura para atender à grande quantidade de litígios está relacionado à ausência de uma estratégia pública apropriada, abrangendo todas as esferas da atuação governamental. O modelo estatal intervencionista prescrito pela Constituição de 1988 se encontra em um estado de insolvência. Não existe nenhuma política pública eficaz no país. O governo não consegue oferecer de forma satisfatória serviços fundamentais como saúde, educação, segurança, meio ambiente, emprego, lazer, entre outros.

A prestação da justiça à população segue um padrão similar. No contexto das políticas públicas que devem ser implementadas pelo Estado, essa prestação é mais um exemplo tangível da falta de eficácia e eficiência da atuação estatal, um problema que não será resolvido ou amenizado simplesmente com a introdução de

um novo conjunto de procedimentos legais no âmbito civil. Isto ocorre porque, culturalmente, dá-se maior ênfase ao processo em detrimento de alternativas, conduzindo todos os aspectos a um órgão julgador que não possui a capacidade necessária para enfrentar o grande volume de demandas apresentadas a ele. Essa mentalidade jurídica, fundamentada na adversidade, carece de uma reformulação profunda na educação jurídica nacional (BELIZZE, 2022).

Dessa forma, uma das razões que impede o acesso à justiça, como exemplo, é o abuso processual, que se caracteriza pelo uso excessivo de meios processuais por uma das partes, como maneira de evitar que o outro litigante alcance o bem desejado. E uma vez que freqüentemente o julgador não impõe corretamente as penalidades processuais (multas por litigância desleal e/ou atitudes que prejudiquem a integridade do sistema judiciário), a falta de colaboração é recompensada com a extensão injustificada do período do processo (ADAMS, 2018).

Vale destacar que a má administração da quantidade de casos judiciais, ou seja, a expansão de juízes, edifícios, dispositivos, funcionários, tecnologia, em resumo, mais despesas acaba incentivando mais litígios, aumentando a oferta e, assim, alimentando a demanda, criando um ciclo vicioso prejudicial e dispendioso que, a menos que outras razões sejam abordadas, não existe financiamento que possa atender às solicitações.

Não se ignora que a simplificação dos trâmites e da metodologia processual buscada pelo novo Código possa ter algum impacto positivo na agilização do tempo do processo, mas nada extraordinário. De maneira similar, a introdução de incidentes e táticas individuais de relevância coletiva não resolverá, de forma isolada, a questão premente da crise no sistema judiciário. A concepção de um novo corpo normativo processual encontra sua justificativa em aspectos jurídicos e sociais que endossam sua implementação (MACHADO, 2012).

No entanto, presumir que tal compêndio seja o antídoto adequado e suficiente para abordar a crise de demora na entrega de decisões judiciais é engendrar uma expectativa falsa de que todos os problemas serão eliminados, obscurecendo a raiz do problema. A solução eficaz para "tratar" a intolerável lentidão do procedimento pode ser identificada onde a questão está enraizada.

Efetivamente, é notório que enfrentar todos os desafios que circundam a crise em pauta é uma tarefa complexa, especialmente aqueles que dependem de recursos financeiros. Assim, é imperativo, ao menos, reexaminar os princípios do

acesso à justiça e da inescusabilidade da jurisdição, de modo a não comprometer o próprio alcance que eles visam garantir. Isso ocorre porque, independentemente de ser ou não o catalisador da crise, é incontestável que o procedimento não conseguiu conferir eficácia às demandas da sociedade moderna e em constante mutação, o que resultou na conhecida "crise do processo" e, por conseguinte, na crise do acesso à justiça igualitária. Uma alternativa para amenizar tal situação, por exemplo, é transferir procedimentos para instâncias extrajudiciais, com a imposição (ou não) de processos administrativos (CANTOARIO, 2015).

De maneira diferente, é incontestável a ineficácia do modelo atual de processamento e julgamento utilizado pelo Poder Judiciário, não cabendo mais dúvidas de que a jurisdição não consegue atender de maneira efetiva à necessidade social de resolver conflitos e promover a harmonia. Além disso, essa abordagem não consegue acompanhar a rapidez das mudanças culturais e sociais contemporâneas, o que requer a exploração de várias alternativas, algumas das quais já foram testadas e são supervisionadas pelo Estado, como é o caso do sistema notarial e de registro (TALAMINI, 2011).

Além disso, a proliferação excessiva de litígios também espelha uma crise ética na sociedade, que demonstra incapacidade de resolver seus próprios dilemas sem infringir os direitos alheios e sem recorrer à tutela legal. Pesquisas realizadas ao longo do tempo apontaram um descontentamento da população em relação aos serviços judiciais, gerando um afastamento entre o cidadão e o sistema judicial estatal, bem como a preocupante condição de desorganização presente em algumas comunidades mais desfavorecidas no Brasil (CANTOARIO, 2010).

Inquietante porquanto a anomia, em uma das suas múltiplas definições, pode ser descrita como a situação em que, em face da ineficácia estatal em impor suas regulamentações, os indivíduos desvinculados do sistema e marginalizados não encontram acolhimento por parte do Estado. Isso gera - no âmbito do grupo social ao qual pertencem - a negação do sistema jurídico oficial e a adesão a normas próprias (muitas vezes originadas por entidades criminosas). A esse respeito, vale mencionar o ensinamento de Beneduzi (2015), que de forma concisa explora essa questão:

A morosidade dos processos, seu custo, a burocratização na gestão dos processos, certa complicação procedimental; a mentalidade do juiz que nem sempre lança mão dos poderes que os códigos lhe atribuem; a falta de informação e de orientação para os detentores dos interesses em conflito;

as deficiências do patrocínio gratuito, tudo leva à obstrução das vias de acesso à Justiça e ao distanciamento entre o Judiciário e seus usuários. O que não acarreta apenas o descrédito na magistratura e nos demais operadores do direito, mas tem como preocupante consequência a de incentivar a litigiosidade latente, que freqüentemente explode em conflitos sociais, ou de buscar vias alternativas violentas ou de qualquer modo inadequadas (desde a Justiça de mão própria, passando por intermediações arbitrárias e de prepotência, para chegar até os “justiceiros”).

Diante desse cenário, é imperativo assegurar não somente a possibilidade de recorrer à justiça oficial (acesso ao sistema judicial), mas também garantir um acesso de natureza substancial. Isto é, o sistema deve ser capaz de proporcionar resultados justos e eficazes aos participantes do processo, mesmo com o intuito de mitigar o conflito. Isso se torna especialmente relevante devido ao reconhecimento da importância da eficácia, que é considerada um princípio fundamental para assegurar a proteção dos direitos.

É imprescindível deixar para trás a mera promessa de acesso formal à justiça e enxergar uma nova abordagem para alcançar a resolução adequada de conflitos dentro de um contexto jurídico justo, visualizando essa abordagem a partir da perspectiva do cidadão. De nada adianta oferecer ao povo garantias meramente superficiais se elas não se materializarem em ações concretas na sua vida diária. Somente com a efetiva presença do Estado e a prestação de serviços essenciais é que será possível reacender nesses grupos comunitários o sentimento de pertencimento (BENETI, 2009).

2.2 A MOROSIDADE NO PROCESSO EXECUTIVO: ACERVO E TAXA DE CONGESTIONAMENTO DOS EXECUTIVOS FISCAIS

O método de recuperação de créditos inscritos pela Fazenda Pública está fundamentado nos princípios consagrados na lei 6.830/80, como anteriormente detalhado na seção precedente. No entanto, esse esquema de execução tem sido alvo de múltiplas análises quanto à sua eficácia. O epicentro dessa controvérsia deriva da percepção de um aumento significativo na quantidade de processos de execução fiscal em andamento no sistema judiciário, durante um intervalo de tempo excessivamente extenso, com resultados que não satisfazem adequadamente no que tange à obtenção de medidas eficazes na busca dos créditos fiscais. O relatório anual Justiça em Números, compilado pelo Conselho Nacional de Justiça, divulgou

os seguintes dados percentuais relativos aos trâmites de execução fiscal (GARSON, 2012):

Os processos de execução de título extrajudicial fiscal são os grandes responsáveis pela morosidade dos processos de execução, tendo em vista que representam aproximadamente 75% do total de casos pendentes de execução, com taxa de congestionamento de 91%, sendo que esta taxa se repete tanto no âmbito da Justiça Federal, quanto da Justiça Estadual. Desconsiderando tais processos, a taxa de congestionamento do Poder Judiciário seria reduzida de 71,4% para 62,8% no ano de 2014.

O Conselho Nacional de Justiça, com o propósito de examinar os custos médios associados à iniciativa e condução das ações de execução fiscal, encomendou um estudo ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, conhecido como "análise do valor unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal". Esse estudo específico trouxe uma vasta gama de informações de importância, não somente no que tange aos gastos envolvidos na execução fiscal, mas também relacionado ao período médio de tramitação do procedimento no sistema judiciário, as diferentes fases do processo e a extensão de cada uma delas, incluindo diversos outros aspectos de interesse (CONRADO, 2013).

Anualmente, o Conselho Nacional de Justiça divulga um relatório denominado "Panorama do Sistema Judicial", o qual fornece um panorama abrangente acerca da situação dos tribunais no Brasil. Este relatório expõe detalhes sobre a estrutura, entradas de recursos, despesas, quantidade de casos e uma série de outras informações relevantes. Estes dados são essenciais para a formulação de estratégias visando abordar os principais desafios identificados, com o propósito de aprimorar a administração das entidades que constituem o sistema de justiça do país (FERNANDES, 2010).

O relatório lançado em 2015, à semelhança dos seus predecessores, traz à luz uma análise da atual situação do processo de execução fiscal no contexto do sistema judiciário brasileiro, destacando o notório volume de casos pendentes e a marcante taxa de congestionamento. No conjunto de processos em tramitação, como revelado pelo documento "Justiça em Números", cerca de 51% correspondem à fase de execução, abarcando tanto as execuções judiciais, incluindo as de cunho criminal e não criminal, quanto as execuções baseadas em títulos executivos extrajudiciais, tanto fiscais quanto não fiscais (CILURZO, 2016).

Dentro desse contexto, aproximadamente 75% correspondem a ações relacionadas à execução fiscal, atualmente reconhecidas como as principais

causadoras da lentidão no desenvolvimento do processo de execução, assim como do considerável aumento da taxa de congestionamento do Poder Judiciário, uma vez que a taxa de congestionamento das referidas execuções atinge o índice de 91%, refletindo a realidade de menos de 10 processos efetivamente tramitados a cada 100. Isso implica em um incremento de mais de 10 pontos percentuais na taxa total de processos pendentes no Poder Judiciário, passando de 60,8% para 71,4%, de acordo com os dados reportados no relatório "Justiça em Números"(DELIGNE, 2020).

Destaque-se que os dados mencionados acima foram publicados no ano de 2015, referindo-se ao período de 2014, mas espelham uma realidade que perdura há bastante tempo. Evidencia-se que os números previamente citados repetem-se de maneira semelhante, tanto na esfera da Justiça Estadual quanto na Federal, com as ações de execução fiscal ocupando cerca de 40% do total de processos em andamento nos tribunais brasileiros (BECHO, 2018).

A existência de preceitos normativos executivos e o aumento da procura judicial não significa, necessariamente, algo positivo. É preciso perquirir as razões pelas quais os problemas não estão sendo resolvidos fora dele. (MINAMI, 2020).

3. O SISTEMA DE COBRANÇA TRIBUTOS NO BRASIL E A URGENTE NECESSIDADE DA QUEBRA DO PARADIGMA DA JUDICIALIZAÇÃO

3.1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA SOBRE A COBRANÇA DE TRIBUTOS E A EVOLUÇÃO LEGISLATIVA NO BRASIL

Conforme asseverado por Adams (2018), a prerrogativa à tributação e à execução dos créditos estatais contra os contribuintes inadimplentes remonta aos tempos primigênicos da humanidade, deixando sua marca em civilizações da Antiguidade, tais como o Egito, Grécia e Roma, que mais tarde constituíram Impérios de longa duração. Na época ancestral, o surgimento das tribos sedentárias substituindo as tribos nômades arraigou o ser humano à terra, gerando as comunidades e, por conseguinte, a separação da sociedade em castas de dirigentes e dirigidos, sendo os primeiros considerados eleitos pelos Deuses ou a divindade suprema, de acordo com as convicções vigentes à época.

A partir desse ponto, de acordo com a análise de Machado (2012), emerge a denominada teoria do poder, ainda vigente nos dias contemporâneos, a qual sustenta que o povo perde relevância na determinação dos destinos da comunidade, transferindo essa função aos detentores do poder, que passam a guiar os rumos da sociedade:

Neste momento, criou-se uma teoria do poder, que veio a prevalecer até os dias atuais, deixando o povo de ter uma relevância maior na definição dos destinos da comunidade. Essa função foi usurpada pelos detentores do poder, que se identificaram com ela, como se direito natural fosse o seu domínio sobre a comunidade mais servil, menos conhecedora de todas as realidades, e cuja função maior passou a ser produzir recursos para os dirigentes para que eles fizessem o que lhes aprouvesse, inclusive se dedicar ao ser esporte predileto, que era a guerra.

De acordo com as análises de Cilurzo (2016), sob uma perspectiva legal, as responsabilidades tributárias emergem no curso da história humana de maneira arbitrária e vexatória, constituindo uma afronta aos direitos fundamentais, e evoluem para a fase das contribuições respaldadas por práticas sociais aceitas, para, por fim, encontrar embasamento na legislação.

Registros com data de cerca de 4000 a.C., recuperados por arqueólogos na região da Mesopotâmia, situada no atual Oriente Médio, já faziam menção a tributos. Naquele período, a sociedade suméria se via forçada a dedicar até cinco meses por ano a trabalhos não remunerados em prol do soberano. No Egito, vestígios documentais desenterrados por arqueólogos sugerem que, por volta de 3000 a.C. a 2800 a.C., os faraós – vistos pela sociedade daquela época como encarnações divinas – arrecadavam impostos através de coerção física, exigindo dinheiro ou serviços da população para financiar suas jornadas e sustento (CONRADO, 2020).

Esse processo era submetido a um controle rigoroso por parte dos escribas, responsáveis por estipular e fiscalizar as dívidas de cada membro da comunidade. Francisco (2016) condensa a configuração legal da tributação adotada pelas primeiras sociedades, a qual, em sua essência, implicava uma imposição regulamentar promulgada por uma elite em relação aos seus súditos:

As leis de Eutenema, Urukagina, Gudea, Urnamu, Lipit-Ishtar, Eshunuma, Amisaduqa, além das leis sírias, babilônicas, cassitas, neobabilônicas, egípcias, de Ebla, hurritas, de Ugarit, hititas, elamitas e mesmo israelenses, não representam senão leis outorgadas por uma classe privilegiada, favorecida e diferenciada em relação aos seus súditos, cujo único direito era honrar os governantes e servi-los, reconhecendo os como representantes dos deuses ou do Deus Único (caso de Israel).

Na época do Império Romano, a exigência ocorria de forma pessoal e incumbia aos cobradores de tributos, conhecidos como publicanos, a responsabilidade de tributar qualquer pessoa sujeita à jurisdição daquele império, independentemente da natureza das atividades que estivessem envolvidas. A Roma Antiga aprimorou a prática de impor tributações sobre estrangeiros e instituiu o censo – um sistema que ainda é aplicado em diversos países atualmente – para definir o montante a ser coletado de cada província, calculando o tributo com base na quantidade de habitantes (BENEDUZI, 2015).

De forma notável, esse procedimento permanece vigente, em que a efetividade da coleta de impostos está diretamente relacionada à quantidade e qualidade das informações disponíveis sobre os contribuintes. De fato, para o Estado, o dinheiro é imparcial: a valiosa lição de Sampaio (2008) nos relembra que o dito "*pecúnia non olet*" teve origem em Roma, a partir de uma conversa entre o Imperador Vespasiano e seu filho Tito. Em uma ocasião específica, o filho questionou o pai sobre a razão pela qual ele havia decidido tributar aqueles que utilizavam os banheiros públicos na Roma antiga. Vespasiano, em resposta a Tito, justificou a aplicação do tributo com a alegação de que a origem do dinheiro é indiferente, não importando para o Estado de onde ele provém.

A decadência do Império Romano e o início da Idade Média resultaram na formação de um novo sistema de recolhimento de tributos, descentralizado. Nesse esquema, o rei outorgava terras e o direito de taxação aos seus guerreiros mais hábeis, em troca de proteção e serviço militar. Esses guerreiros passaram a ser chamados de senhores feudais, que dispunham de servos para trabalhar as terras que lhes eram concedidas, com a imposição de tributos sobre as colheitas, destinando parte desses recursos à autoridade real. Conforme argumentado por Bucci (2013):

Na Idade Média, os tributos não eram pagos a um Estado, mas sim a uma pessoa, o senhor feudal, perdendo, desta maneira, o caráter fiscal (...). Os tributos eram cobrados de acordo com os interesses do governante e não do Estado.

Ainda na época medieval, prosseguimos nas orientações do mesmo autor, que conta a história da captação de tributos como marcada pela centralização do poder nas mãos de Rei João sem Terra, na Inglaterra. Isso levou à revolta dos Nobres e culminou na promulgação da Carta Magna, em 1215, que restringiu a

prerrogativa da Coroa de impor tributações. Entre os anos 1300 e 1700, aproximadamente, os reinos se consolidaram e as Nações emergiram, trazendo consigo a burocratização do recolhimento de tributos e a crescente complexidade econômica das sociedades. Isso, por sua vez, fomentou o surgimento de doutrinas econômicas e novos métodos de coleta, incluindo a instituição de tarifas alfandegárias e de exportação, bem como a imposição de tributos sobre a comercialização de bens específicos, o que gerou comoção e agitação no âmbito social (FERNANDES, 2010).

O desdobramento ocorrido em 1789 na França, conhecido como a Revolução Francesa, emergiu em um ambiente de profundas disparidades sociais que caracterizavam aquele período no país. Esse levante foi instigado pelos princípios do movimento Iluminista. Um dos motivos centrais desse tumulto foi a imposição de tributos pesados pelo monarca Luís XVI sobre o estrato social menos favorecido, nomeadamente o Terceiro Estado. Esse ônus contrastava drasticamente com as numerosas vantagens fiscais conferidas pela monarquia ao clero (Primeiro Estado) e à nobreza (Segundo Estado). Esses acontecimentos assinalaram o início de um processo que conduziu à universalização dos direitos sociais e das liberdades individuais (BENETI, 2009).

Ao longo do Século XVIII, a eclosão da Revolução Industrial amplificou ainda mais a complexidade econômica e o diversificado espectro de teorias relacionadas à sua organização. Surgiram facções de intelectuais franceses, conhecidas como liberais ou fisiocratas, que preconizavam a liberdade econômica dos cidadãos, incluindo no âmbito da imposição tributária (BUENO, 2008).

Conforme indicado por Cabral (2017), Adam Smith, reconhecido como o precursor do liberalismo britânico, seguido por Jeremy Bentham e John Stuart Mill, sustentavam a crença de que as leis naturais teriam um papel determinante no avanço social. Por isso, tanto a esfera econômica quanto a sociedade deveriam funcionar de maneira desimpedida, com a interferência governamental reduzida ao mínimo. Essa base ideológica liberal deu origem à expressão *laissez-faire* (ou "deixar fazer", em tradução do francês), que encapsula a orientação que os governos deveriam adotar em relação à economia.

Os rendimentos ínfimos e as péssimas situações laborais oriundas da Revolução Industrial proporcionaram um terreno fértil para o surgimento de correntes ideológicas opostas ao liberalismo clássico. O socialismo despontou com

François Babeuf, o revolucionário francês executado em 1797, e o comunismo se manifestou através de Karl Marx e Friedrich Engels, autores do Manifesto Comunista publicado em 1848(DENARDIM, 2009).

À medida que o capitalismo avançou e a discrepância social se alargou, tornou-se necessário que o Estado interviesse. Segundo Grau (2010), a primeira regulamentação previdenciária registrada no mundo surgiu na Inglaterra em 1601, sendo conhecida como Lei dos Indigentes (ou "Poor Law Act" em inglês). Essa legislação estabeleceu uma contribuição compulsória a ser paga por todos aqueles com capacidade de contribuir, com a finalidade de ajudar os mais necessitados.

“Contudo, somente em 1601, na Inglaterra, é que surgiu a primeira lei previdenciária de que se tem notícia no mundo. Trata-se da chamada Lei dos Pobres (Poor Law Act ou Act of the Relief of the Poor), editada pela rainha Isabel I estabelecendo uma contribuição obrigatória, arrecadada da sociedade e administrada pela Igreja (por meio de suas paróquias), que teria como propósito a manutenção de um sistema protetivo em favor dos necessitados e das pessoas carentes, especialmente crianças, velhos, inválidos e desempregados. O dinheiro era arrecadado entre todos os que estivessem em condições de contribuir e era destinado, especificamente: a) para viabilizar a obtenção de emprego para as crianças pobres por meio da aprendizagem, que poderia ser obrigatória até os 24 anos para os varões e até 21 anos para as mulheres; b) para o ensinamento do trabalho para os pobres que não tinham nenhuma especialização; e c) para o atendimento dos inválidos em geral.

Outro precursor de destaque dos esquemas de segurança social instituídos globalmente foi um indivíduo alemão, cuja aparição ocorreu na década de 1880, influenciado pelas concepções do estadista alemão Otto Von Bismarck. Esse estadista apresentou uma proposta revolucionária perante o Reichstag (o parlamento imperial), desenhada como uma forma de garantir uma variedade de direitos sociais, como aposentadoria para todos os trabalhadores e auxílio para os enfermos ou incapacitados, e posteriormente, a incorporação do seguro-desemprego (CABRAL, 2013).

O fortalecimento da salvaguarda dos direitos sociais pelo Estado, como consequência natural, resultou em um aumento das despesas governamentais, necessitando, assim, a imposição de mais tributos para compensar os gastos públicos, exemplificado pelo imposto sobre a renda. A gênese primitiva do imposto sobre a renda, de acordo com a maior parte dos historiadores, pesquisadores e estudiosos, pode ser rastreada na Inglaterra, em 1799. Essa tributação era estabelecida de maneira progressiva, com base na renda de cada indivíduo; isto é, aqueles com maiores ganhos eram responsáveis por contribuições mais

substanciais de sua riqueza para o Estado. Posteriormente, nos séculos XIX e XX, vários países europeus adotaram e refinaram esse padrão (ADAMS, 2018).

Devido à progressão da sociedade e ao surgimento das gerações de direitos fundamentais ao longo dos séculos, o direito à tributação começou a ser reconhecido como vital para manter a funcionalidade do aparelho público, sendo integrado na jurisprudência e inserido nas legislações de várias nações. No Brasil, nação colonizada por Portugal e que recebeu uma forte influência dos códigos legais lusitanos, a era das Ordenações foi marcada pela regulamentação governamental e pelas ações executivas perante os devedores (BUENO, 2008).

O primeiro mecanismo processual brasileiro a prever a execução compulsória foi o Regulamento nº 737, promulgado em 25 de novembro de 1850, também conhecido como Decreto Imperial. Este regulamento teve como objetivo estabelecer regras para as situações envolvendo a execução coletiva contra devedores comerciantes, ou seja, teve como principal propósito regulamentar o processo de falência em si (MACHADO, 2012).

O percurso histórico evidencia que, no contexto do Brasil, o segmento do Direito Tributário enquanto área legal conquistou sua autonomia em período recente, gradualmente se desassociando das esferas do direito administrativo e financeiro ao longo dos séculos XVIII e XIX. Apenas em 1966, esse campo ganhou um código próprio através do Código Tributário Nacional - CTN (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966), o qual estabeleceu os princípios orientadores do Sistema Tributário Nacional e definiu os fundamentos gerais do direito tributário que se aplicam à União, Estados e Municípios (SAMPAIO, 2008).

A prática de execução fiscal no território brasileiro remonta ao Decreto-Lei nº 960, de 17 de dezembro de 1938, que, de acordo com o disposto no seu artigo 77, teve sua vigência iniciada em 1º de janeiro de 1939. Essa lei foi anulada pelo Código de Processo Civil de 1973, o qual unificou as várias regulamentações fragmentadas então existentes. Posteriormente, surgiu a Lei Federal nº 6.830/80, uma normativa específica que regula a cobrança judicial de débitos inscritos na dívida ativa das entidades federativas e suas autarquias. Contudo, em função dos quase 40 anos de sua existência, essa lei precisou passar por inúmeras alterações para se adequar às transformações do período (COELHO, 2008).

Na atualidade, a fase de execução fiscal no Brasil é regida principalmente pelos dispositivos da Constituição Federal de 1988 – que estabelece os princípios

basilares e organiza o Sistema Tributário Nacional (artigos 145 a 162) –, pelas já mencionadas legislações como o Código Tributário Nacional (código abrangente de tributação), a Lei de Execuções Fiscais (legislação específica) e o Código de Processo Civil de 2015 (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, aplicada de maneira suplementar e secundária, conforme seus artigos 15 e 771, primeiro item e parágrafo único)(CANTOARIO, 2015).

3.2 OS MODELOS DE EXECUÇÃO FISCAL EXISTENTES NO DIREITO COMPARADO ATUAL

Ao explorar a análise comparativa do direito, a exposição de SILVA relata a coexistência de 3 (três) modelos distintos de recuperação da dívida tributária em escala global, a saber: o sistema litigioso, o sistema administrativo e o sistema híbrido, também conhecido como sincrético ou semijudicial. O sistema litigioso é predominante, especialmente em nações onde a jurisdição é concentrada, como exemplos, Brasil, Uruguai e Paraguai (ÁVILA, 2016).

Nesses territórios, a Administração Pública desempenha um papel sobretudo funcional, operando com estrita observância ao princípio da legalidade administrativa, buscando primordialmente a execução coercitiva das atividades administrativas, que podem ser reguladas ou discricionárias, sempre alinhadas aos parâmetros ou limites estabelecidos por lei. Com a centralização da jurisdição, o Poder Judiciário assume a função de resolver os conflitos surgidos na execução fiscal, freqüentemente em virtude de questionamentos dos cidadãos sobre a atuação da Administração Pública. Ele é incumbido de emitir decisões definitivas por meio da aplicação das leis ao caso concreto, culminando no que é conhecido como coisa julgada. Conforme observado por Grau (2010):

O direito brasileiro adotou o sistema da jurisdição una, pelo qual o Poder Judiciário tem o monopólio da função jurisdicional, ou seja, do poder de apreciar, com força de coisa julgada, a lesão ou ameaça de lesão a direitos individuais e coletivos. Afastou, portanto, o sistema de dualidade de jurisdição em que, paralelamente ao Poder Judiciário, existem órgãos do Contencioso Administrativo que exercem como aquele função jurisdicional sobre lides de que a Administração Pública seja parte interessada.

Sublinhe-se que, em diversos territórios onde há consolidação de jurisdição, uma possível resolução administrativa definitiva não restringe o direito do indivíduo

de buscar o Poder Judiciário para assegurar o cumprimento de seus direitos, de acordo com o princípio da impossibilidade de evitar o controle judicial.

Nesse cenário, o sistema contencioso da recuperação fiscal traz como ponto forte a segurança legal oferecida aos contribuintes, uma vez que qualquer intervenção no patrimônio exige sempre uma decisão anterior fundamentada do Estado-Juiz. Entretanto, a principal desvantagem desse sistema advém da necessidade dessa dupla supervisão (judicial e administrativa), gerando um sistema de eficiência limitada e de elevado custo. Já o sistema de recuperação exclusivamente administrativa encontra sua relevância especialmente em países que possuem dualidade de jurisdição – tanto administrativa quanto judicial –, como é o caso marcante da França. De acordo com Beneduzi (2015):

No sistema de jurisdição administrativa, além da jurisdição judicial, exercida pelo Estado-Juiz, também existem juízes administrativos, com competência restrita aos conflitos envolvendo a Administração, cujas decisões são, regra geral, irrecorríveis e fazem coisa julgada. Os juízes administrativos estão vinculados a um órgão específico que, mesmo não fazendo parte da estrutura do Judiciário, é cercado de garantias que asseguram sua independência e imparcialidade.

Conforme Schoueri (2015) aponta, não há uma conexão fixa entre o sistema de jurisdição (unificado ou dual) e o método de execução fiscal (judicial ou administrativo). O referido autor argumenta que o sistema de jurisdição adotado por um país, seja ele de unificação ou dualidade, não tem um peso substancial nesse contexto. Segundo ele, na execução fiscal de cunho administrativo, os procedimentos de execução não estão atrelados nem são conduzidos por um órgão independente (juízes do Poder Judiciário ou juízes administrativos), mas sim pela própria Administração Fiscal.

Contudo, de acordo com as análises travadas no decorrer do presente estudo, discorda-se, em parte, dessa linha de pensamento, uma vez que, em nossa perspectiva, a escolha de uma sociedade por um sistema específico de jurisdição (unificado ou dual) reflete, em certa medida, fatores culturais e/ou ideológicos. Isso pode indicar a intenção do legislador, como representante legítimo do povo, de delegar ou não ao Poder Judiciário certas atribuições realizadas pelo Estado. Por outro lado, o sistema híbrido, também conhecido como sincrético ou semijudicial, é um equilíbrio entre os dois modelos previamente mencionados. Ele combina tanto ações administrativas conduzidas pela Administração Pública quanto ações que

demandam a aprovação de um tribunal. Tal modelo é observado em países como Chile, Angola e Argentina, entre outros (CAMPOS, 2016).

O conceito de sistema de execução fiscal híbrida pode ser didaticamente subdividido em duas categorias, dependendo da preponderância do componente administrativo ou judicial. Assim, no cenário argentino, por exemplo, nos deparamos com o sistema híbrido em que a ênfase recai sobre a esfera judicial, enquanto que, nos contextos chilenos e angolanos, o sistema híbrido é dominado pela dimensão administrativa, como será explorado posteriormente (COELHO, 2008).

Ao delinear os três paradigmas existentes de execução fiscal, torna-se notável que em grande parte das nações desenvolvidas - a Europa e os Estados Unidos da América, por exemplo - o processo de execução fiscal é predominantemente administrativo ou, ao menos, em sua maioria. Na França, por exemplo, o processo de execução fiscal é integralmente administrativo, conforme delineado no volume referente aos Procedimentos Fiscais (*Livre des Procédures Fiscales*) desse país (DELIGNE, 2020).

Conforme as observações de Cisotto (2019), devido à opção da França pelo sistema de dualidade de jurisdição, as questões civis e comerciais entre indivíduos, bem como os casos criminais, são decididos por uma instância judiciária, enquanto que as situações envolvendo a Administração Pública passam pelo crivo da jurisdição administrativa, formada pelos próprios órgãos do aparato governamental, com o topo representado pelo Conselho de Estado.

Como resultado dessa organização, as controvérsias fiscais na França são tratadas exclusivamente na esfera administrativa, não podendo ser abordadas na esfera judiciária. Do ponto de vista do direito francês, no contexto da execução fiscal (*contentieux dure couverture force*), o Estado é considerado um credor especializado, dispensando a necessidade de recorrer ao Poder Judiciário para recuperar seus débitos, uma vez que o processo administrativo de cobrança é autônomo (TALAMINI, 2011).

Isso decorre do modelo tributário francês, que se baseia primordialmente na observância voluntária dos deveres fiscais. O desrespeito a essas obrigações acarreta uma notável rejeição social, especialmente dentro da cultura do Estado de Bem-Estar Social, onde o pagamento de impostos está intimamente ligado à garantia de benefícios sociais. Assim, é feita uma tentativa inicial de cobrança amigável por parte das autoridades fiscais francesas, através do envio de múltiplos

comunicados ao contribuinte (avis de miseenrecouvrement, avis d'imposition, lettre de rappel, miseendemeure e dernier avis avant persuites) (DENARDIM, 2009).

Apenas após essa tentativa preliminar de cobrança amigável é que ações para a apreensão de ativos do contribuinte são executadas, diretamente conduzidas pelo agente fiscal apropriado. De acordo com as disposições dos artigos 252 a 257 do Livro dos Procedimentos Fiscais, após a notificação ao contribuinte, a administração tributária francesa imediatamente toma medidas executivas concretas, seguindo geralmente o procedimento delineado no processo de execução estipulado no Código Civil francês, conforme indicado no artigo 258-A do Livro dos Procedimentos Fiscais(MELLO, 2009).

A possibilidade de defesa administrativa é concedida ao cidadão francês, permitindo-lhe responder à notificação de lançamento no prazo de 15 (quinze) dias, mediante um processo de contestação. Adicionalmente, é assegurado o direito de recorrer aos órgãos administrativos de instância superior, sujeito à condição de efetuar um depósito recursal correspondente a 10% (dez por cento) do montante em débito, conforme a legislação em vigor naquele país (CONRADO, 2020).

Em uma abordagem diferente, na Alemanha, como esclarece Sampaio (2008), o processo de execução fiscal é identificado como Vollstreckung (tradução literal: "implementação"), ocorrendo no âmbito das entidades responsáveis pela administração tributária estadual ou federal. Este procedimento é regulamentado pelo Código Fiscal (Abgabenordnung), conferindo à autoridade fiscal um considerável grau de autoridade em relação à determinação do escopo da execução e ao alcance dos efeitos das ações tomadas. Dentre as prerrogativas discricionárias da agência tributária alemã, também conhecida como autoridade executora (Vollstreckungsaufschub), incluem-se:

a) A extensão de prazo para evitar exageros na realização da penhora dos bens do sujeito passivo; b) A aprovação de acordos de pagamento parcelado, com a condição de que a quitação integral ocorra dentro de um limite de doze meses; c) Decidir pela suspensão do prosseguimento da execução, caso se evidencie que a recuperação dos valores não será bem-sucedida ou se os custos relacionados à cobrança não serão cobertos pelo valor do débito, entre outras alternativas.

Apesar da substancial autoridade conferida às autoridades de execução fiscal na Alemanha (Vollziehungsbeamte), existe a oportunidade para uma revisão judicial de suas ações, com base no princípio da proporcionalidade, que impede qualquer

excesso nos atos administrativos. É notável destacar que o procedimento de execução fiscal administrativa na Alemanha não está limitado apenas à recuperação financeira, mas também abrange a imposição de obrigações de realizar ou abster-se de certas ações, permitindo até mesmo que a Administração Pública imponha penalidades pecuniárias, ordene a realização forçada da obrigação por terceiros ou pressione diretamente o devedor (MELLO, 2009).

A proteção ao devedor alemão está fundamentada no sistema chamado de duplo remédio, que possibilita a interposição de recursos tanto no contexto administrativo quanto no âmbito judicial. O procedimento fiscal administrativo alemão possui três peculiaridades que o distinguem do processo judicial, a saber (CABRAL, 2017):

- a) decisões amarradas às diretrizes administrativas;
- b) ausência de limitação das decisões administrativas aos fatos alegados pelo devedor, permitindo uma investigação abrangente por parte da autoridade fiscal; e
- c) a apresentação do recurso inicial do contribuinte/devedor como um ato de impulso, no qual a conclusão da Administração Pública serve ao bem-estar público, não se concentrando apenas na salvaguarda legal individual do contribuinte, mas também no controle interno da Administração e na descarga dos Tribunais fiscais. Portugal também segue um padrão de execução fiscal majoritariamente administrativo, em consequência de diversas mudanças legislativas ocorridas sobretudo entre os anos de 2003 e 2014.

A primeira grande mudança que teve lugar em Portugal no âmbito da execução fiscal surgiu por meio do Decreto-Lei n.º 38, de 8 de março de 2003. Este decreto trouxe alterações substanciais ao Código de Processo Civil, com foco principal nos princípios da eficiência e da celeridade processual. Isso se deu ao estabelecer um registro digital das execuções, tornando públicas informações sobre os bens dos devedores que foram objeto de penhora. Além disso, houve a padronização das bases de dados das autoridades fiscais em relação aos processos de execução em andamento no país, simplificando, assim, o acesso a informações e a atuação dos agentes fiscais nas atividades de busca e constrição dos ativos dos contribuintes. Ao analisar a reforma de 2003 ocorrida em Portugal, Cilurzo (2016) expressou sua opinião da seguinte forma:

Uma das grandes dificuldades sentidas pelos diferentes operadores judiciários em matéria de execução respeitava à inexistência de uma

espécie de cadastro, que permitisse conhecer, quer as execuções pendentes contra determinado sujeito, quer o modo como as já extintas haviam terminado. Estes dados seriam fundamentais, tanto para a gestão do risco da execução, como para a gestão do risco a ela anterior e relativo, nomeadamente, à concessão de crédito a certas pessoas.

No ano de 2008, ocorreu uma importante mudança na legislação portuguesa em relação à execução fiscal. O Decreto-Lei n.º 226, datado de 20 de novembro, marcou essa transformação, abrangendo modificações não apenas no Código de Processo Civil, mas também nos Estatutos da Câmara dos Solicitadores e da Ordem dos Advogados, além de trazer alterações ao sistema eletrônico de registro das execuções. Isso resultou na ampliação das situações em que os procedimentos judiciais podem ser realizados eletronicamente, com uma delimitação da intervenção do magistrado somente a questões de relevância ou que exigem a declaração de direitos diante de um conflito efetivo (COELHO, 2008).

Simultaneamente, ocorreu um fortalecimento das prerrogativas dos agentes encarregados das execuções administrativas, incluindo a criação de uma Comissão destinada a avaliar a eficácia das execuções, bem como o estabelecimento de uma lista pública contendo execuções fiscais de difícil recuperação. A reforma de 2008 é amplamente considerada pela doutrina como um marco significativo na redução da dependência da via judicial para as execuções fiscais em Portugal, exercendo também influência direta na elaboração de um novo Código de Processo Civil em 2013. O atual Código de Processo Civil português, promulgado em 2013 (Lei nº 41/2013, de 26 de junho), reflete essa distinção ampliada entre as competências judiciais e administrativas no contexto dos atos de execução (ADAMS, 2018).

O dispositivo 723 do Código de Processo Civil português confere à magistratura a avaliação de todos os atos relacionados à garantia dos direitos fundamentais dos contribuintes ou de terceiros. No âmbito dos dispositivos presentes nos artigos 719 e 720 do mesmo ordenamento legal, os agentes administrativos de execução são habilitados para conduzir todas as ações que não sejam exclusivas do juiz, incluindo notificações, diligências, publicações, consultas em bancos de dados, atos de constrição patrimonial e seus registros, liquidações e realização de pagamentos (DELIGNE, 2020).

O Código de Processo Civil português de 2013 também apresenta a possibilidade de uma execução fiscal sumária, onde a intervenção do juiz não é requerida. O ato de despacho executivo, acompanhado dos documentos pertinentes,

é imediatamente transmitido eletronicamente ao agente de execução, encarregado de conduzir investigações e diligências relacionadas aos bens patrimoniais do devedor, essenciais para efetuar a penhora. A citação formal do devedor ocorre somente após essas etapas (BENEDUZI, 2015).

Posteriormente, no ano subsequente, a Lei nº 32 de 30 de maio de 2014, introduziu o procedimento extrajudicial pré-executivo em Portugal. Esse procedimento permite ao fisco credor, antes de iniciar a execução, empregar um processo preparatório de investigação patrimonial para obter informações sobre potenciais bens penhoráveis registrados em nome do devedor (SCHOUERI, 2015).

Assim sendo, nos últimos tempos, houve profundas transformações normativas no procedimento de execução fiscal em Portugal, o que resultou em uma amplificação das atribuições de fiscalização administrativa e em uma restrição da jurisdição judicial apenas a aspectos relativos aos direitos fundamentais. Acrescentando a isso, Grau (2010) sintetiza as diferentes abordagens de modelos de execução fiscal implementados em outros países da Europa, tais como Bélgica, Holanda, Grécia, Escócia e Áustria:

Em alguns sistemas jurídicos, o tribunal só tem de intervir em caso de litígio, exercendo então uma função de tutela. O exemplo extremo é dado pela Suécia, país em que é encarregue da execução o Serviço Público de Cobrança Forçada, que constitui um organismo administrativo e não judicial (...). Noutros países da União Européia, há um agente de execução (huissier em França, na Bélgica, na Holanda e na Grécia; sheriff officer na Escócia) que, embora seja um funcionário de nomeação oficial e, como tal, tenha o dever de exercer o cargo quando solicitado, é contratado pelo exequente e, em certos casos (penhora de bens móveis ou de créditos), actua extrajudicialmente (...), podendo 'desencadear a hasta pública, quando o executado não vende, dentro de um mês, os móveis penhorados (...)'. A Alemanha e a Áustria também têm a figura do agente de execução (Gerichtsvollzieher); mas este é um funcionário judicial pago pelo erário público (...); quando a execução é de sentença, o juiz só intervém em caso de litígio (...); quando a execução se baseia em outro título, o juiz exerce também uma função de controlo prévio, emitindo a fórmula executiva, sem a qual não é desencadeado o processo executivo.

Os escritos de Silva Neto (2012) oferecem mais ilustrações de redução do papel do judiciário provenientes do direito comparado europeu, citando países como Espanha, Suécia, Romênia, Lituânia, Letônia, República Tcheca e Eslováquia, que também evidenciam essa inclinação:

Como é sabido, há vários países europeus que vivem, há mais ou menos tempo, uma experiência de execução civil desjudicializada, de modo a escapar do modelo alemão/italiano, cuja tramitação em via judicial é a regra. Experiências na França, Espanha e Suécia apresentam o agente de

execução como um ente privado, havendo outros ordenamentos que caminham no mesmo sentido, dentre os quais Portugal, Romênia, Letônia, Lituânia, República Checa e Eslováquia. Para se ter uma ideia, em Portugal, os agentes de execução, chamados de solicitadores, praticam várias diligências executivas, como citações, intimações, penhoras e hastas públicas, tendo sua remuneração estabelecida levando em conta a produtividade e a agilidade no trâmite das execuções, de modo a fazer que, quanto mais célere o processo, maiores sejam os honorários. Em nosso país, já no final da década passada, começaram a se intensificar os debates acerca da possibilidade de, adotando algumas boas iniciativas praticadas em países europeus, desjudicializar a execução fiscal, como forma de gerar a desburocratização, aumentar a celeridade e a eficiência na recuperação de créditos.

Nos Estados Unidos da América (EUA), de acordo com as observações de Ávila (2016), o processo de execução fiscal também se desenrola predominantemente por vias administrativas (procedimento de coleta de impostos), onde a agência tributária norte-americana (Internal Revenue Service ou IRS, no âmbito federal) recorre ao sistema judiciário somente em situações de competição entre credores, através de um processo semelhante à falência, denominado ação de hipoteca (foreclosure action), movido nas cortes federais (District Courts).

No tocante ao sistema de execução fiscal nos EUA, Mello (2009) apresenta que esse processo percorre quatro fases distintas: a etapa de estabelecimento de privilégio (lien), que representa a intenção da agência tributária de garantir a possibilidade de penhora; a fase de penhora efetiva (levy); a fase de apreensão (distrain); e, por fim, a fase de alienação ou venda do bem (sale by auction). Em todos os momentos do processo, desde o início até a alienação, são os agentes do Internal Revenue Service (IRS) que conduzem os procedimentos administrativos da execução fiscal nos Estados Unidos. A necessidade de eficácia na cobrança tributária através da execução é uma ideia amplamente aceita na arena política norte-americana, tanto entre os membros do Partido Democrata quanto entre os do Partido Republicano.

O estudioso Campos (2016) nos informa que nos Estados Unidos da América, há uma cultura profundamente enraizada de adesão voluntária às obrigações fiscais (voluntary compliance), com a população norte-americana encarando o pagamento de impostos não como um fardo, mas como um compromisso inalienável ligado à cidadania. Tal mentalidade justifica ainda mais a autoridade abrangente concedida ao fisco para proceder com a cobrança coercitiva dos tributos. Na América Latina, o México oferece um exemplo do modelo de execução fiscal totalmente administrativo,

que é delineado nos artigos 145 e posteriores do Código Fiscal desse país (Código Fiscal de la Federación).

De acordo com o artigo 152 do Código Fiscal mexicano, a execução fiscal é liderada por um funcionário público conhecido como executor (ejecutor), indicado pelo chefe do departamento de cobrança da jurisdição do devedor. É relevante destacar, ademais, que em nível federal, o encargo da cobrança da dívida ativa no México é confiado ao Serviço de Administração Tributária (SAT) da Secretaria de Fazenda e Crédito Público (SFCP). O direito de defesa do contribuinte pode ser exercido perante as autoridades fiscais por meio de impugnação ou por meio de ações direcionadas aos órgãos da justiça administrativa mexicana, sem a necessidade de intervenção do Poder Judiciário (CONRADO, 2013).

No contexto chileno, de maneira curiosa, como instruído por Francisco (2016), está presente um sistema de execução fiscal com matizes semijudiciais, de dupla natureza ou sincretismo, onde predomina a via administrativa. Esse sistema é conhecido como cobro ejecutivo de las obligaciones tributarias de dinero (traduzido livremente do espanhol como cobrança executiva das obrigações tributárias de valor) e se destaca por duas etapas claramente distintas e independentes.

A primeira etapa do processo de execução fiscal no Chile, a qual está sob a alçada dos Serviços de Tesouraria (Servicios de Tesorerías), é essencialmente administrativa em sua essência, na qual existe a possibilidade de recorrer à cobrança coercitiva do débito, por meio de medidas como o embargo, leilão de ativos e a posterior transformação destes em recursos monetários (CAMPOS, 2016).

Na segunda etapa, de cunho judicial e supervisionada por advogados públicos provinciais (abogados provinciales), ocorre somente se a oposição administrativa do devedor for recusada pela autoridade fiscal ou se se fizer necessário algum procedimento excepcional ou medida especial durante o desenvolvimento do processo administrativo, como é o caso da solicitação de prisão do devedor-contribuinte que tenha cometido evasão fiscal, por exemplo (GRAU, 2010).

As autoridades fiscais chilenas possuem acesso integral às informações tributárias dos contribuintes, mediante solicitação das entidades de tesouraria e a autorização do Tesorero General (ou Tesouro Geral, o correspondente ao Tesouro Nacional no contexto brasileiro). Com tais informações em mãos, as faculdades concedidas às autoridades fiscais do Chile são abrangentes, conforme mais uma

vez ensina Cabral (2017), que também assinala a possibilidade de notificação direta por parte da autoridade fiscal chilena ao devedor, independente de um Oficial de Justiça, e de mobilização da força pública (autoridade policial) pela própria autoridade administrativa:

As prerrogativas de investigação dos agentes fiscais locais são amplas. Faculta-se a notificação de devedores e mesmo de contribuintes com obrigações em atraso, independentemente do desdobramento da execução fiscal, administrativa ou judicial. É o agente fiscal quem notifica pessoalmente o devedor. Não há necessidade de notificação mediante oficial de Justiça. À Administração dá-se o poder de exigir dos devedores documento no qual esses últimos especifiquem todos os bens que possuam. A negativa na entrega desta declaração autoriza ao advogado provincial a requerer judicialmente medidas coercitivas, a premios corporales contra el rebelde, o que sugere ideia de pedido de prisão. Apela-se para a autoridade policial, para a força pública, circunstância que a legislação de regência autoriza; basta, então, requerimento do agente arrecadador, instruído por determinação do Tesorero Comunal, isto é, da autoridade local. Ordem judicial também tem os mesmos efeitos. No modelo de execução fiscal chileno há efeitos iguais, quanto ao uso de força policial, no que toca a requerimento administrativo ou a ordem judicial.

Sob outra ótica, deparamo-nos com variadas estruturas que aproximam os sistemas de execução fiscal chileno e brasileiro. Dentre elas, encontram-se a exigência de empreender a cobrança alicerçada em um título executivo extrajudicial, a possibilidade de renúncia à execução de débitos de pequena monta ou oriundos de eventos que justifiquem a inaplicabilidade de uma eventual cobrança, mediante decisão fundamentada, e a admissão da correção, por iniciativa própria ou por solicitação do interessado, de eventuais imperfeições no título pela autoridade administrativa, entre outras situações semelhantes(MELLO, 2009).

Todavia, o modelo de recuperação adotado pelo Chile demonstra ser mais inovador em relação ao brasileiro no tocante à redução da intervenção do Judiciário. Isso ocorre visto que a autoridade fiscal chilena local (Tesorero Comunal) possui a prerrogativa de determinar, por meio de uma simples medida administrativa, a execução e a apreensão de bens do devedor. Essa instrução pode ser direcionada simultaneamente a todos os devedores listados em compilações coletivas, que compõem o documento de cobrança, em consonância com as diretrizes estabelecidas pelo Tesoureiro Geral da República (Tesorero General de la República) (BENEDUZI, 2015).

A determinação de bloqueio expedida pela fazenda pública chilena pode alcançar até mesmo parte do vencimento do devedor executado (até cinco unidades tributárias de referência), realizando-se através de uma comunicação emitida pela

autoridade fiscal ao empregador do devedor em execução. Nessa etapa de caráter administrativo, que abrange desde a notificação de quitação até a diretriz para o embargo de ativos, não é permitida a manifestação contrária do devedor por meio de um recurso administrativo, o que também evidencia um nível mais elevado de poder concedido às instâncias administrativas chilenas quando comparado ao ordenamento jurídico brasileiro (CONRADO, 2013).

Após a etapa de apreensão, o devedor no Chile pode apresentar objeções de natureza administrativa à execução perante a entidade competente local, dentro do período de 10 (dez) dias, a partir da instrução de quitação. Esse procedimento de contestação administrativa chilena é conhecido como resistência, de maneira similar aos mecanismos de oposição na execução fiscal do Brasil (BENETI, 2009).

No âmbito da fase de resistência administrativa, o cidadão chileno tem a possibilidade de expor todos os fundamentos de defesa previstos no Código de Processo Civil desse país, tais como a incompetência administrativa, a existência de processo pendente, a insuficiência da petição inicial, a inadequação da garantia, a falsificação ou inadequação do título executivo, a quitação ou remissão da dívida, a compensação, a nulidade da obrigação, a concessão prévia de extensão de prazo, a renovação, o acordo, a prescrição, a coisa julgada, entre outras alegações (DENARDIM, 2009).

Depois de a resistência administrativa ser apresentada, a autoridade fiscal chilena responsável (Tesorero Comunal), ao se expressar, tem a opção de acolher o requerimento, ocasião em que o processo será encerrado, rejeitar o pedido ou mesmo não se manifestar sobre o assunto, cenários nos quais o processo será encaminhado ao advogado público (advogado provincial). A etapa administrativa, então, será concluída, e somente a partir desse ponto terá início a execução fiscal de natureza judicializada, sujeitando-se ao método estabelecido no Código de Processo Civil do Chile (CILURZO, 2016).

Na Argentina, de acordo com uma pesquisa conduzida por Cisotto (2019), encontramos mais um exemplo da adoção do sistema de cobrança fiscal misto ou dual, no qual prevalece a abordagem judicial. Esse sistema é regulamentado pelo Decreto nº 821, emitido em 13 de julho de 1998, que aprovou o conteúdo da Lei federal argentina nº 11.683, datada de 1978 (Lei de Procedimento Tributário), constituindo um modelo segmentado em termos de fases administrativas e judiciais. No âmbito das fases administrativas argentinas, ocorre a participação de agentes

fiscais associados a um Tribunal Fiscal, que está sob a alçada do Poder Executivo argentino, possuindo jurisdição própria.

A Fazenda Pública da Argentina, no âmbito da recuperação dos valores devidos, até o ano de 2010, dispunha de uma ampla gama de prerrogativas, que abrangiam desde a notificação do devedor até a constrição de seus ativos, incorporando providências cautelares e determinações de caráter irrevogável, de acordo com a versão anterior do artigo 92 da legislação processual tributária argentina (BUCCI, 2013).

No entanto, por meio de uma decisão anunciada em 15 de junho de 2010, por uma votação apertada, o Supremo Tribunal de Justiça da Argentina considerou que tal dispositivo era contraproducente, o que resultou na negação do poder outorgado à Administração Ativa para impor unilateralmente medidas de restrição de bens, devido à transgressão dos artigos 17 e 109 da Constituição argentina (DELIGNE, 2020).

Esses artigos, em ordem, vinculam a perda da propriedade a um julgamento baseado em lei e proíbem o Poder Executivo de desempenhar funções judiciais. Após isso, houve uma modificação no artigo 92 da Lei de Procedimento Tributário da Argentina. Hoje em dia, a execução fiscal desse país, mesmo que predominantemente ocorra através da Administração, exige uma solicitação prévia e uma aprovação por meio do judiciário quando se trata das ações que visam à privação do patrimônio do devedor.

Em outra parte de seu trabalho, Francisco (2016) assinala que o Uruguai, à semelhança do Brasil, adotou o sistema de recuperação fiscal com ênfase na abordagem judicial, conferindo à Entidade Fiscal a faculdade de iniciar processo de execução para a recuperação dos créditos tributários, conforme preceitua o artigo 91 do Código Tributário em vigor naquela nação (Decreto Lei nº 14.306, datado de 29 de novembro de 1974).

Por fim, voltando a nossa atenção ao continente africano, exemplificamos com Angola, que, de maneira comparável ao Brasil, também vivenciou um período de colonização sob o domínio de Portugal. Contudo, em Angola, opta-se por um modelo eclético (ou mesclado) similar ao do Chile, com foco primordial na realização de natureza administrativa, excetuando-se certos atos processuais específicos que a legislação vigente requer que sejam conduzidos pelo aparato judicante do Estado. Essas diretrizes são delimitadas no Quadro Simplificado das Execuções Fiscais,

estipulado por meio do Decreto Legislativo Presidencial n.º 2/11, promulgado em 09/06/2011(BUCCI, 2013).

Para finalizar a análise deste tema, constata-se na esfera global e na grande parte das nações, quer sejam nações avançadas ou em processo de desenvolvimento, uma tendência significativa em direção a reduzir a participação do Poder Judiciário, de maneira total ou parcial, na recuperação dos créditos pertencentes à fazenda pública.

3.3 A NECESSIDADE DA SUPERAÇÃO DO PARADIGMA DA EXECUÇÃO FISCAL JUDICIAL NO DIREITO BRASILEIRO EM DECORRÊNCIA DA FALTA DE EFICIÊNCIA DESSE SISTEMA

No cenário brasileiro, a execução e a cobrança da dívida fiscal se distinguem consideravelmente da abordagem predominante em muitos países desenvolvidos. No entanto, ainda se apoiam principalmente na premissa de que a via judicial é indispensável para sua condução, contrariando, assim, a eficácia do sistema como um todo. Inicialmente, o processo de execução fiscal no Brasil era regulado pelas disposições presentes no Código de Processo Civil de 1973(DIAS, 2017).

Entretanto, no início da década de 1980, com a promulgação da Lei de Execução Fiscal (Lei nº 6.830, datada de 22 de setembro de 1980), ocorreu um avanço no sentido de tornar o processo de recuperação mais adequado às necessidades do Estado. Os legisladores da época reconheceram que o crédito público possui características distintas do crédito privado, o que levou à compreensão da necessidade de assegurar maiores garantias para o primeiro (GOMES, 2017).

No entanto, ao longo dos anos, apesar das notáveis inovações tecnológicas na esfera da informática - que trouxeram avanços como a implementação dos processos judiciais digitais e a aplicação da inteligência artificial⁴⁶ -, constata-se a evidente ineficácia desse sistema de obtenção de recursos.

Dados recentes oficialmente coletados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), extraídos do Relatório Justiça em Números do ano de 2020, revelam uma cifra alarmante de mais de 77 (setenta e sete) milhões de casos judiciais em tramitação no Brasil até o fim do ano de 2019, apesar de ter ocorrido uma redução de aproximadamente um milhão e meio de casos judiciais em comparação com o

ano anterior. Levando em conta que, de acordo com informações do IBGE referentes a 2019, a população total do Brasil estava em torno de 210 (duzentos e dez) milhões de indivíduos, chegamos à conclusão de que havia cerca de 2,5 (dois e meio) indivíduos por caso judicial no Brasil no final de 2019(HILL, 2021).

Conforme o relatório idêntico emitido pelo CNJ, se a partir de hoje não se movessem mais ações de execução fiscal, levaria cerca de seis anos e sete meses para zerar completamente o acervo de processos pendentes. Segundo a mesma análise, a principal razão para a lentidão no sistema judiciário é a litigância relacionada às execuções fiscais, que, ao final de 2019, compreendiam 39% (trinta e nove por cento) do total de casos em espera, resultando em um congestionamento de 87% (oitenta e sete por cento) (MARREGA, 2021).

Em outras palavras, de cada 100 (cem) processos de execução fiscal que estavam em andamento em 2019, somente 13 (treze) receberam uma resolução final. Contudo, como notícia positiva, o mesmo relatório apontou um ligeiro aumento na recuperação de créditos fiscais nas execuções fiscais quando comparado aos anos anteriores (HILL, 2021):

Execuções fiscais em alta: As execuções fiscais, principais responsáveis pela alta taxa de congestionamento do Poder Judiciário, se destacaram em 2019 pelo intenso ritmo de recuperação de ativos. Em 2019, foram recuperados cerca de R\$ 47,9 bilhões como resultado dessas execuções, ou 62,7% de toda a receita do Judiciário no ano e um aumento de quase R\$ 10 bilhões (26%), em particular, na Justiça Estadual, em que o aumento foi de R\$ 9 bilhões. A Justiça Federal é a responsável pela maior parte das arrecadações, sendo o único ramo que retornou aos cofres públicos valor superior às suas despesas.

Porém, tais dados ainda se encontram muito distantes do patamar desejável: de acordo com uma investigação realizada pela Assessoria Legislativa do Senado Federal em julho de 2016, cuja importância se mantém até hoje, observou-se que a taxa de recuperação dos créditos tributários no Brasil, seguindo o formato de execução fiscal através do sistema judicial, é notavelmente baixa, atingindo índices surpreendentes de 0,2% (dois décimos por cento) no caso do Estado de São Paulo, de acordo com as informações relativas a 2014(GRINOVER, 2018).

Por outro lado, a adoção de abordagens alternativas de cobrança, como a aplicação do protesto da certidão de dívida ativa, revelou resultados um pouco mais encorajadores, chegando a uma taxa de recuperação de 16% (dezesesseis por cento). Nunes (2015), ao analisar os relatórios mais recentes do CNJ, concluiu que a

judicialização das dívidas tributárias impacta profundamente a eficácia e a economia do sistema judiciário brasileiro, dando lugar a um autêntico "festival tributário":

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", 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 [...]", 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 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 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.

No âmbito dessa temática, ao tratar da questão temporal e dos encargos inerentes à manutenção dos procedimentos judiciais, de acordo com uma pesquisa referente ao ano de 2011, divulgada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, constatou-se que o período médio para a tramitação litigiosa de créditos fiscais da União (casos de execução fiscal) era de aproximadamente 3.571 dias (correspondente a 9 anos, 9 meses e 16 dias), com um custo médio estimado de cerca de R\$ 5.606,67 por ação (quantia atualizada para R\$ 7.633,21 em 2016)(HILL, 2021).

Dado que, em grande parte das situações, a recuperação dos créditos públicos acontece por meio de ações judiciais e, muitas vezes, não atinge o montante indicado acima, fica evidente a percepção da ineficácia desse formato. Ainda segundo as pesquisas do IPEA destacadas pelo Senado Federal, em relação às ações de execução fiscal movidas pela PGFN - Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, o processo administrativo fiscal tem uma duração média de 8 (oito) anos, e entre o momento do lançamento e a efetivação da execução, abarcando a fase litigiosa, pode transcorrer um intervalo superior a 17 (dezesete) anos(LANG, 2014).

Também se constatou na mencionada pesquisa que apenas 15% (quinze por cento) das demandas de execução fiscal atingem a etapa de apreensão de ativos

financeiros ou propriedades. Essa proporção limitada é resultado tanto das dificuldades em rastrear o devedor e seus bens passíveis de apreensão quanto da circunstância de que somente 2,6% (dois vírgula seis por cento) das execuções fiscais chegam à fase de leilão, e mesmo nesse último cenário, apenas 0,2% (zero vírgula dois por cento) das ações de execução são finalizadas com êxito no leilão(GODOI, 2013).

De outro modo, a salvaguarda do contribuinte durante o processo de execução fiscal também foi examinada no estudo do IPEA/Senado como carente, pois somente 4,4% (quatro vírgula quatro por cento) das ações fiscais apresentam contestações preliminares (defesas iniciais) e apenas 7,4% (sete vírgula quatro por cento) dessas contestações são aceitas, enquanto 6,4% (seis vírgula quatro por cento) dos devedores interpõem objeções, das quais 20,2% (vinte vírgula dois por cento) são consideradas procedentes. A soma das objeções acolhidas na execução fiscal, englobando objeções preliminares e contestações, está limitada a 1,6% (um vírgula seis por cento) do conjunto de ações de execução instauradas(COLARES, 2017).

De acordo com a pesquisa da Assessoria Legislativa do Senado, as razões primárias que levam ao término das ações de execução fiscal são as seguintes:

- a) ocorrência de prescrição e decadência, correspondendo a 36,8% (trinta e seis inteiros e oito décimos por cento);
- b) quitação da dívida, totalizando 25,8% (vinte e cinco inteiros e oito décimos por cento);
- c) anulação do registro ou da dívida, abarcando 18,8% (dezoito inteiros e oito décimos por cento); e
- d) isenção da dívida, equivalente a 13% (treze por cento).

A referida pesquisa chegou a considerações semelhantes em relação aos dados das ações de execução fiscal promovidas no Brasil, indicando uma eficácia restrita na recuperação dos montantes pendentes, um substancial congestionamento do Poder Judiciário e um incentivo reduzido para que as empresas cumpram suas obrigações tributárias e adotem a conformidade fiscal, estabelecendo assim um panorama desvantajoso para todos os envolvidos(BUENO, 2013).

Dos dados acima expostos, podem ser retiradas as seguintes conclusões sobre o modelo brasileiro de execução fiscal: I. É de baixa eficiência na recuperação de créditos; II. Congestiona o Poder Judiciário com demandas de interesse do próprio Estado, impedindo-o de se debruçar sobre

controvérsias de particulares; III. Desestimula a conformidade voluntária (compliance) fiscal das empresas. Poder-se-ia questionar a valoração da conclusão (I) dizendo-se que os créditos inscritos em dívida ativa são naturalmente de difícil recuperação, pois não foram pagos espontaneamente e são devidos por pessoas jurídicas sem patrimônio ou atividade. Contudo, as estatísticas desmentem essa colocação. Como se viu, a adoção de métodos extrajudiciais de cobrança como o protesto das CDA logrou êxito de elevar de forma surpreendente o índice de recuperação de créditos. Ademais, nota-se também das estatísticas apresentadas que há potencialmente R\$ 283 bilhões em créditos detidos por pessoas jurídicas cuja cobrança tem chance efetiva de êxito.

Entre as diversas complicações que a Administração Pública enfrenta ao buscar o ressarcimento de seus créditos por meio das vias judiciais, apoiamo-nos novamente nos ensinamentos de Gonçalves (2011), os quais apontam os seguintes fatores, incluindo sistemas informáticos ineficazes, falta de capacitação dos servidores públicos, escolha de muitos contribuintes pela evasão fiscal e a lentidão geral do sistema como um todo:

(...) cadastros de contribuintes desatualizados ou com informações incompletas; poucos servidores nos quadros para atuação nas fases anteriores ao ajuizamento das demandas; uma natural dificuldade na capacitação dos servidores que atuam na matéria; restrições orçamentárias; e sistemas lentos, ruins e atrasados. Diante disso, há uma demora que extrapola o razoável para a adoção das providências administrativas, que podem levar ao ajuizamento das execuções fiscais, o que não raras vezes gera a prescrição. Chega-se ao cúmulo de haver, em determinadas empresas, a opção pela sonegação, pela fraude ou pelo débito, diante da ineficiência estatal em recuperar o que lhe é de direito, razão pela qual se faz um "cálculo de risco", optando-se pela conduta reprovável e negativa de dever, sob a perspectiva de nunca ser cobrada a dívida ou de já estar prescrita.

Note-se que o excerto anterior ainda menciona a existência de uma autêntica "mentalidade" de recorrer ao Judiciário que se consolidou no país, dado que diversos contribuintes, considerando a lentidão costumeira do sistema de Justiça e da cobrança, preferem evadir suas obrigações fiscais, realizando uma análise de "probabilidade", na expectativa de que suas dívidas jamais serão demandadas, pois já teriam prescrito.

Em decorrência disso, as Receitas Públicas, por sua vez, diante do substancial acúmulo de procedimentos direcionados aos seus funcionários e advogados, também partilham da responsabilidade, pois freqüentemente permitem a demora na dispensação judiciária, ocasionando a demora na condução dos trâmites dos processos de execução fiscal sob a sua tutela (GIANNETTI, 2017).

É válido frisar que a revolução nos recursos tecnológicos, especialmente a introdução do processo judicial eletrônico, trouxe avanços nessa situação, assim

como a aplicação da inteligência artificial e das novas abordagens de fiscalização e seleção de créditos e devedores adotadas pelas Receitas Públicas. Contudo, de acordo com as estatísticas das instituições pertinentes, essas notáveis inovações não se mostraram suficientes para eliminar a inescapável necessidade de desburocratizar os processos de execução fiscal (ELIAS, 2018).

Devido a todos esses fundamentos, embora existam posicionamentos doutrinários que sustentem a indispensabilidade da judicialização da recuperação da dívida fiscal, compreendemos que a utilização da via judicial para a cobrança dos créditos tributários gera um verdadeiro desequilíbrio no sistema de arrecadação, tornando, por conseguinte, inadmissível a sua continuação nessa configuração.

3.4 AS VANTAGENS DA DESJUDICIALIZAÇÃO PARA O APERFEIÇOAMENTO DA EXECUÇÃO FISCAL SOB A ÓTICA JURÍDICA, ÉTICA E HUMANITÁRIA

No exame da complexidade associada à execução fiscal pelo viés judicial e suas inerentes dificuldades no contexto nacional, evidencia-se uma série de vozes proeminentes na doutrina e na jurisprudência, que progressivamente se alçam com mais vigor e eloquência ao longo dos anos, clamando pela necessidade de desvincular a cobrança da dívida ativa tributária do domínio judicante. Esses coros destacam uma gama diversificada de vantagens e ganhos para a otimização do sistema, seja do ponto de vista legal (sob o espectro econômico/tributário), ético ou mesmo humanitário (MARTINS, 2012).

É crucial sublinhar que a desjudicialização proporciona benefícios abrangentes, tais como aceleração, eficácia, redução de despesas públicas e economia de tempo, tanto para o sistema judiciário quanto para as partes envolvidas no litígio. Sob a ótica legal, a desjudicialização está intimamente ligada à aprimoração da administração econômico-tributária e pressupõe a ideia de que o Poder Judiciário encontra-se sobrecarregado com uma miríade de processos, devendo concentrar-se unicamente em temas de real importância para a sociedade, como políticas públicas, enquanto questões secundárias, inclusive a recuperação de tributos, são mais bem solucionadas através do diálogo e do intercâmbio de ideias, em um debate civilizado. Este ponto de vista encontra eco nas análises de Melo Filho (2018):

Todos os anos o Governo, suas Autarquias e Fundações – aí compreendidas União, Estados e Municípios – arremessam à Justiça milhões de CDAs – Certidões de Dívida Ativa, que darão origem a execuções fiscais. O Judiciário se conforma com a situação esdrúxula. Aceita ser cobrador de dívida. Mesmo sabendo que não tem estrutura, pessoal nem gestão eficiente para fazer funcionar um setor nevrálgico. Todos têm interesse em que os devedores recolham ao Erário o devido. Se eles se recusarem a pagar, o ônus de sustentar a máquina – sempre perdulária e quase sempre ineficiente – recairá sobre os demais.

Ainda de acordo com Campos (2014), em uma exposição proferida durante o mais recente conjunto de conferências realizadas na cidade de São Paulo:

Um sistema judiciário com mais de 100 milhões de processos é um paradoxo. Por isso, é necessário que muitos serviços tenham que ser desjudicializados. É uma tendência irreversível, já que o aparato público não tem mais condições de manter 'welfare state' à sociedade, que cresceu demais em demandas.

Assim, a sociedade contemporânea não ostenta um alicerce rígido, mas é fluídica, adotando a forma de um recipiente e buscando conter o caos, forjando uma película tênue de ordem que amiúde é transpassada e esgarçada pelo caos subjacente sobre o qual ela se derrama.

Do ponto de vista ético, Gomes (2017) também indica que os operadores do direito, incluindo advogados e magistrados, diante desse novo contexto de ineficácia do Poder Judiciário, precisam reconhecer a existência de alternativas mais adequadas aos litigantes. Surge, assim, a necessidade de dismantelar o paradigma da judicialização, por meio de uma avaliação procedida pela própria comunidade jurídica, reconhecendo que há abordagens para dirimir conflitos alheias à esfera da jurisdição estatal.

Conforme apontado pelo mesmo autor, emerge como imprescindível e vantajoso o estabelecimento de abordagens serenas na tomada de decisões, tanto no domínio jurídico quanto na esfera da ética profissional. Isso visa permitir que os cidadãos optem por meios mais céleres e eficazes de resolver as questões humanas, em contraposição à angústia inerente ao processo judicial (SCHERER, 2015).

O autor prossegue argumentando que o juiz ético não menosprezará as vias alternativas para alcançar a justiça, mas compreenderá que é legítimo e válido para toda a coletividade buscar formas menos complexas e mais eficientes para resolver suas adversidades. E finaliza salientando que a convivência com outras experiências na solução de disputas enriquecerá o juiz, permitindo-lhe uma compreensão mais

aprofundada das angústias humanas e a adoção de estratégias mais lógicas para seu desempenho.

Para além das considerações éticas, alguns acadêmicos defendem que a abstenção do judiciário também possui vantagens quando examinada sob a ótica humanitária. Esses observadores enxergam como uma ferramenta de relevância para fortalecer os direitos fundamentais, ao equilibrar a relação entre esses direitos e as questões tributárias, enquanto se reconhece a autoridade regulamentadora dos princípios e da Constituição(MENDONÇA, 2014).

Nesse cenário, conforme as análises de Dias (2017), a desjudicialização da cobrança de tributos encontra sustentação na valorização da dignidade inerente ao ser humano por parte da administração tributária, bem como na concepção de que o tributo transcende a uma simples imposição por parte de uma autoridade externa, mas representa um reflexo de dever de solidariedade, no qual o cidadão contribui diretamente para sua efetivação, adaptando-o às suas necessidades e enxergando-o como uma responsabilidade moral, permitindo, assim, a efetivação dos direitos humanos.

O Supremo Tribunal Federal (STF), em um histórico pronunciamento no contexto da Questão de Ordem na Medida Cautelar da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.551/MG, traçou uma conexão perspicaz entre a otimização da cobrança tributária e o princípio fundamental da dignidade inerente à condição humana, defendendo de forma brilhante que a eficácia aprimorada da arrecadação de tributos não pode conduzir a um desvanecimento dos direitos humanos dos contribuintes, a ponto de permitir que o Poder Judiciário, a qualquer custo, intrometa-se nas possessões do devedor em mora, o que implicaria em uma atitude de confisco e contrariaria a premissa constitucional da dignidade da pessoa humana(LANG, 2014).

Conforme a própria Suprema Corte (STF), é crucial alcançar um equilíbrio entre a busca pela eficiência na cobrança dos créditos fiscais e a salvaguarda dos direitos humanos, de forma a não prejudicar a garantia mínima de existência do contribuinte. É relevante, nesse contexto, exemplificar as alegações anteriores por meio de um trecho retirado da síntese do pronunciamento do relator do caso em discussão, o Ministro Celso de Melo, no qual ele enfatiza que(CARVALHO FILHO, 2011):

O ordenamento constitucional brasileiro, ao definir o estatuto dos contribuintes, instituiu, em favor dos sujeitos passivos que sofrem a ação fiscal dos entes estatais, expressiva garantia de ordem jurídica que limita, de modo significativo, o poder de tributar de que o Estado se acha investido. Dentre as garantias constitucionais que protegem o contribuinte, destaca-se, em face de seu caráter eminente, aquela que proíbe a utilização do tributo — de qualquer tributo — com efeito confiscatório (Constituição Federal, artigo. 150, IV). — A Constituição da República, ao consagrar o postulado da não-confiscatoriedade, vedou qualquer medida, que, adotada pelo Estado, possa conduzir, no campo da fiscalidade, à injusta apropriação estatal do patrimônio ou dos rendimentos dos contribuintes, comprometendo-lhes, em função da insuportabilidade da carga tributária, o exercício a uma existência digna, ou a prática de atividade profissional lícita, ou, ainda, a regular satisfação de suas necessidades vitais (educação, saúde e habitação, por exemplo). — Conceito de tributação confiscatória: jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal (ADI 2.010-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.) e o magistério da doutrina.

Dessa forma, a introdução da desjudicialização no âmbito tributário evidencia-se como uma tendência cada vez mais evidente e encontra respaldo tanto juridicamente quanto no campo da ética e dos direitos humanos, pois oferece variados ganhos para todos os envolvidos. Tanto o Estado, ao evitar a alocação desnecessária de recursos públicos, quanto os contribuintes, ao terem seus direitos atendidos de maneira pronta e eficaz, são agraciados por essa abordagem, que se fundamenta na comunicação e na solução deliberada de contendas, sem ultrapassar os seus direitos humanos fundamentais (LOUREIRO, 2012).

3.5 A DESJUDICIALIZAÇÃO FRENTE AO DIREITO CONSTITUCIONAL DO ACESSO À JUSTIÇA

A despeito da aparente dicotomia entre os conceitos de "desjudicialização" e "acesso à Justiça", identificamos que a desjudicialização pode atuar como um instrumento valioso para facilitar a obtenção de Justiça. Isso se dá porque a compreensão contemporânea do acesso à Justiça transcende a mera participação das partes no sistema judiciário. Em vez disso, implica em alcançar um sistema jurídico equitativo, que abarca tanto a capacidade de recorrer ao Poder Judiciário quanto de se afastar dele. Essa abordagem se fundamenta na análise ponderada de diversos outros princípios constitucionais, como eficiência e razoável celeridade do processo (CABRAL, 2016).

A noção de acesso à justiça é caracterizada por Godoi (2013) como o "meio pelo qual os direitos são concretizados", e de acordo com esses autores, evoluiu

através de três estágios distintos, que eles denominaram de "ondas", listadas como segue: 1^a) provisão de assistência jurídica aos economicamente desfavorecidos; 2^a) representação dos interesses difusos; e 3^a) contenção de disputas judiciais através da adoção de abordagens extrajudiciais (desjudicialização).

“Os primeiros esforços importantes para incrementar o acesso à justiça nos países ocidentais concentraram-se, muito adequadamente, em proporcionar serviços jurídicos para os pobres. Na maior parte das modernas sociedades, o auxílio de um advogado é essencial, senão indispensável para decifrar leis cada vez mais complexas e procedimentos misteriosos, necessários para ajuizar uma causa. Os métodos para proporcionar a assistência judiciária àqueles que não a podem custear são, por isso mesmo, vitais.

Na história do Brasil, conforme as análises de Martins (2012), o conceito de acesso à Justiça encontra suas origens nas ordenações portuguesas que foram aplicadas no contexto do Brasil-colônia. As Ordenações Filipinas, promulgadas em 1603, surgiram da fusão das Ordenações Manuelinas com as legislações suplementares em vigor na época, visando simplificar a implementação das normas legais. Essas ordenações exerceram uma influência notável no Brasil, permanecendo em vigor por um extenso período, sendo substituídas apenas em relação a questões civis em 1916, quando o nosso primeiro Código Civil foi promulgado.

O Código Civil de 1916 trouxe contribuições modestas em relação ao acesso à justiça, uma vez que se caracterizou por ser predominantemente individualista e aderente a formalidades rígidas. Em etapa posterior, com a promulgação da Constituição Federal de 1934, o direito ao acesso à justiça e à assistência judiciária gratuita foram incorporados como direitos individuais, desonerando aqueles em situação de necessidade do pagamento de custas e despesas processuais. Isso representou um avanço significativo no Brasil nesse contexto, embora naquela época fosse requisitada da parte a comprovação de rendimentos, através de um documento emitido por uma entidade de Assistência Social local, para que esse direito fosse garantido (conforme estabelecido no artigo 72 da Constituição Federal de 1934)(GRINOVER, 2018).

Em um desenvolvimento subsequente, mais precisamente em 1935, surgiu o primeiro serviço de auxílio legal a nível estadual, com financiamento pelos estados de São Paulo, Rio Grande do Sul e Minas Gerais. Após o intervalo da Constituição Federal de 1937, a Carta de 1946 simplificou o alcance à justiça e restabeleceu a garantia de suporte legal gratuito, reintegrando-o entre os direitos individuais. Isso foi

declarado no artigo 141, § 35, que estabelece que "a autoridade pública, de acordo com as leis vigentes, fornecerá ajuda jurídica aos necessitados"(COLARES, 2017).

Entretanto, somente através da Lei nº 1.060, promulgada em 5 de fevereiro de 1950, a isenção de custas judiciais foi regulamentada de forma explícita e mais substancial no cenário brasileiro. Essa legislação introduziu diversos critérios inovadores para a concessão dos seus benefícios. No contexto do Direito Processual Civil, o Código de Processo Civil de 1973 não tratou de maneira clara o princípio do acesso à justiça e da gratuidade da Justiça(BARROSO, 2012).

A Lei nº 1060/50 foi aceita por todas as Constituições da República que vieram depois dela, inclusive a Constituição Magna de 1988, que está atualmente em vigor, e que versa sobre a abertura irrestrita ao Judiciário e sobre a isenção de custas judiciais, incorporando esses princípios no rol dos direitos e garantias primordiais, de acordo com o estabelecido no artigo 5º, XXXV (princípio da impossibilidade de afastar o controle judicial), LXXIV (afirma que "o Estado fornecerá assistência legal completa e gratuita àqueles que comprovarem insuficiência de recursos"), LXXVI (assegura a gratuidade do registro civil de nascimento e da certidão de óbito para os reconhecidamente carentes, de acordo com a lei) e LXXVII (preconiza a gratuidade das ações de habeas corpus e habeas data e, conforme a legislação, dos atos necessários para exercer a cidadania)(BUENO, 2013).

Dessa forma, sob a análise histórica realizada, percebemos que o direito ao ingresso ao sistema judiciário no contexto brasileiro passou por várias fases de progresso e agitação, sendo prejudicado nos períodos de autoritarismo e favorecido nas épocas democráticas. Além da previsão constitucional mencionada, constatamos que a noção de "acesso à justiça" não pode ser entendida somente como uma mera instituição governamental, ou seja, a sua definição não deve se limitar somente à oportunidade de recorrer ao Poder Judiciário, visto que, de acordo com Melo (2012), "o direito de alcançar a justiça é fundamentalmente o direito de atingir uma ordem jurídica equitativa", de forma a garantir a proteção eficaz dos direitos.

A concepção do acesso à justiça deve ser interpretada considerando como limite uma tutela real dos direitos dentro de um contexto jurídico processual, como apontado por Nunes (2015), "o conjunto de garantias e princípios constitucionais essenciais ao direito processual, inserido no chamado direito fundamental a um processo equitativo". A abertura ao sistema judiciário nos direciona à necessidade

de concentrar a atenção sobre o desempenho estatal, especialmente quanto à sua efetividade e excelência, a serem avaliadas primordialmente sob a perspectiva dos indivíduos que utilizam o sistema da Justiça. Não se pode promover uma melhoria substancial desses serviços sem que se conduza uma avaliação de como as atividades dos três poderes têm sido implementadas na prática.

Deste modo, a entrada ao sistema judiciário precisa ser sempre de amplo alcance, tanto do ponto de vista formal quanto do ponto de vista material, com foco na busca de uma ordem jurídica justa, também caracterizada, na opinião de CAMBI, pelo "direito à aplicação antecipada dos recursos processuais capazes de assegurar a efetiva garantia legal", porque, "o principal desafio para os legisladores e os juízes, ao concretizar o direito essencial à proteção legal adequada, rápida e eficaz, é criar estratégias processuais capazes de salvaguardar os direitos materiais". Dentro dessa mesma linha de raciocínio, Gonçalves (2011):

É necessário acentuar o conteúdo da ideia de acesso à Justiça que não há de significar simplesmente o acesso ao Poder Judiciário; não só porque também existe o direito à assistência pré-processual, mas também num sentido mais amplo: é que acesso à Justiça significa, e deve significar, não apenas o acesso aos tribunais, mas o acesso à um processo justo, o acesso ao devido processo legal, àquele conjunto de garantias tão importantes que fez com que Mauro Cappelletti dissesse constituir o mais importante dos direitos, na medida em que dele depende a viabilização dos demais direitos.

Captando o significado amplo do acesso à Justiça, sustentamos que a desjudicialização, além de colaborar para a agilidade e eficácia do sistema e para garantir uma ordem jurídica mais justa, não viola qualquer princípio constitucional, de acordo com os ensinamentos de Lang (2014):

[...] não fere qualquer garantia constitucional quanto ao acesso ao Poder Judiciário, pelo contrário, ela garante ao cidadão um meio alternativo de solução de suas pretensões sem que seja obrigado a submetê-las às delongas do processo judicial. A partir de então, desenvolveu-se uma nova mentalidade em meio à sociedade, qual seja: o indivíduo não mais terá que buscar os morosos ritos processuais para resolver questões de jurisdição voluntária [...], podendo para tanto escolher um dos meios oferecidos pelo legislador no âmbito administrativo.

Ao adentrarmos no contexto tributário, a teoria de Carvalho Filho (2011) nos ensina que na Constituição Federal não se encontra dispositivo que estabeleça a exclusividade da jurisdição sobre execuções fiscais, nem tampouco proíba a utilização de medidas que restrinjam o patrimônio por meio de processos administrativos regulares, desde que seja assegurado ao contribuinte um processo

legal apropriado em todos os seus aspectos, incumbindo ao Poder Judiciário o controle dos atos limitadores.

Considerando essa perspectiva mais ampla do princípio de acesso à Justiça e à luz da nova abordagem trazida pela aplicação de métodos alternativos na resolução de conflitos, podemos concluir que a diminuição da litigiosidade na arrecadação tributária permite às partes resolverem de maneira efetiva suas divergências e concretizarem seus direitos de maneira justa, proporcionando maior segurança e eficácia ao sistema de forma global (GIANNETTI, 2017).

4. DESJUDICIALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO FISCAL

4.1 DESJUDICIALIZAÇÃO

Tal como evidenciado ao longo da análise, as ferramentas judiciais outrora utilizadas se mostraram inadequadas para dar vazão às demandas da sociedade complexa na era pós-moderna. Nesse contexto, surge de forma incontornável a necessidade de explorar outras vias, para além do processo convencional, a fim de viabilizar a consecução de uma tutela apropriada dos direitos, assegurando um acesso amplo e qualitativo à justiça por intermédio de um sistema variado de abordagens, o qual tem sido fomentado, tal como enfatizado recentemente pelo Supremo Tribunal de Justiça.

Tal fenômeno decorre da constatação de que a abrangência do direito não se circunscreve apenas ao domínio do processo. Possivelmente, há até mesmo mais direitos em fase de concepção, alteração, revogação ou declaração no âmbito extrajudicial, comparativamente ao âmbito judicial. Assim sendo, por meio do processo de desjudicialização, a realização de direitos fundamentais é viabilizada por outros meios, que ultrapassam a mera tutela tradicionalmente estabelecida (DIAS, 2017).

Como devidamente mencionado por Loureiro (2012), diante das disfunções jurídicas inerentes às relações humanas, a tendência atual reside em estabelecer mecanismos simplificados, céleres e intermediários para solucionar os conflitos, com o intuito de aliviar a sobrecarga sobre o Poder Judiciário.

Dentro dessa moldura, promove-se cada vez mais a adoção de novas vias para resolver embates, tanto no âmbito interno como além das fronteiras estatais. É

inegável que as profundas metamorfoses nas relações sociais contemporâneas requerem uma reavaliação dos modos de implementar a justiça. Sem menosprezar os métodos já estabelecidos para dirimir desavenças, é essencial conceber abordagens estratégicas e valorizar recursos que contribuam para a consolidação da harmonia social (BARROSO, 2012).

Acolhendo novos procedimentos que integram aspectos administrativos e judiciais, é fundamental encurtar a lacuna entre a adesão às regras legais e a realidade concreta, já que a pluralidade de riscos sociais evidencia a necessidade de explorar novos caminhos para administrar a justiça, com o intuito de assegurar a efetivação dos direitos fundamentais. Além disso, questões de menor abrangência ou mesmo aquelas mais complexas, desde que guiadas pelo acordo entre as partes envolvidas, não necessitam obrigatoriamente da intervenção de um magistrado investido na função judicial. É claro que alternativas para alcançar resultados estão disponíveis sem apelar ao aparelho judiciário, freqüentemente moroso e dispendioso (SCHERER, 2015).

No âmbito deste sistema em construção para resolver conflitos, que é promovido pelas estruturas estatais e pela sociedade, há uma redefinição das funções do Estado e da comunidade civil. Estabelecem-se parcerias entre os setores públicos, as comunidades e, por vezes, o mercado. Isso sinaliza a emergência de um novo modelo de justiça, ou seja, um sistema unificado para lidar com disputas. Esse sistema pode abranger alternativas aos tribunais (resolvendo disputas que também poderiam ser levadas a eles), ou funcionar como um suplemento (para casos que jamais chegariam ao judiciário), ou ainda atuar como substituto (transferindo a competência de resolver conflitos do Poder Judiciário para outras instâncias). É dentro desse contexto que se enquadra a presente pesquisa (CARMONA, 2013).

Apesar de aplicado em um contexto distinto, vale destacar as pertinentes observações de Elias (2018) sobre o Estado Democrático Constitucional, que também encontram relevância nesta abordagem. Ele ressalta que esse paradigma demonstra a superação da tradicional oposição entre o Estado Liberal e o Estado Social, representando um modelo pluralista e participativo de gestão da democracia. Não é apenas o Poder Judiciário que está inserido nesse processo, mas também todas as outras esferas de autoridade, sejam elas estatais ou não, convocadas para fomentar a "demodiversidade". Em outras palavras, isso implica na existência de

"múltiplos mecanismos institucionais e abertos para a institucionalização e participação do indivíduo e da sociedade na elaboração de decisões que moldarão sua realidade cotidiana".

Os procedimentos extrajudiciais (ou alternativos) para a resolução de desacordos ou os correspondentes com efeito jurisdicional, são na realidade uma manifestação da inclusão da participação democrática no sistema judiciário, onde as instituições extrajudiciais desempenham um papel essencial na sua efetivação. Isso se justifica não apenas pela gama de competências que tais instituições possuem, mas também por sua habilidade em atingir aqueles que não podem ser alcançados pelo Poder Judiciário, especialmente devido à sua extensa abrangência territorial no país. Com frequência, essas instituições representam a única presença do Estado em algumas regiões e mesmo em cidades que não possuem jurisdição própria (MARTINS, 2012).

Com efeito, a definição de desjudicialização emerge no cenário do direito e do sistema judiciário como uma resposta à insuficiência dos tribunais em atender à procura, ao excesso de formalidade, aos custos elevados, à prolongada duração dos processos e à dificuldade de acesso à justiça. Nessa perspectiva, de acordo com os ensinamentos de Colares (2017), a desjudicialização abarca a simplificação procedimental e a utilização de métodos informais para acelerar ou aprimorar a eficiência dos processos judiciais; na delegação de competências de resolução de litígios para instâncias não judiciais e na transferência de atribuições de solução de conflitos para profissões jurídicas "tradicionais" ou "inovadoras" (tabeliães e registradores) ou de administração/resolução de disputas.

Adicionalmente, ressalta, citando I. Ietswaart, que o conceito de desjudicialização está ancorado na divisão de tarefas entre os tribunais judiciais e outras instituições na resolução de conflitos. A noção de desjudicialização serve como alicerces ideológicos para a realocação de certas categorias de litígios para instituições extrajudiciais ou privadas já existentes ou a serem criadas, em substituição aos tribunais (MENDONÇA, 2014).

Com o intuito de esclarecer e conceituar o fenômeno da "desjudicialização", sublinha que este se insere em um contexto mais abrangente conhecido como desjuridificação, que por sua vez é segmentado em (i) deslegalização (eliminação do "não direito" estatal ou desnormalização em uma acepção mais extensa, despenalização e desregulamentação administrativa); (ii) informalização da justiça

(Movimento ADR - "justiça alternativa ou informal", avanço da justiça consensual, reparação e negociação na "justiça comunitária"); (iii) desjudicialização (utilização de abordagens informais e envolvimento de não especialistas nos procedimentos judiciais, transferência de capacidades de resolução de litígios para instâncias não judiciais e deslocamento de resolução de litígios para ocupações antigas e emergentes)(GIANNETTI, 2017).

Caso ocorra essa transferência no âmbito do sistema de cartórios e registros, estamos diante da extrajudicialização, que consiste em uma forma de desjudicialização por meio da transferência de competências para os órgãos extrajudiciais. Por outro lado, Hill (2021) define a desjudicialização como o "fenômeno pelo qual o legislador, de maneira explícita, autoriza que determinados assuntos sejam retirados da esfera judicial, para serem tratados administrativamente, muitas vezes com base na estrutura cartorária disponibilizada pelas serventias extrajudiciais."

Realmente, a definição de desjudicialização pode ser compreendida de maneira simples, ou seja, pode ser inferida por exclusão, englobando tudo o que é excluído do âmbito judicial, independentemente da forma ou meio, desde que seja capaz de garantir um acesso substancial à justiça de maneira confiável; em resumo, refere-se à resolução de disputas fora do domínio judicial. Contudo, isso não significa, como sustentado por alguns, necessariamente jurisdição fora do sistema judiciário, conforme esclarecido previamente (BUENO, 2013).

Dentro do contexto de reformulação do sistema judiciário, é possível vislumbrar a concepção de um sistema unificado para a resolução de conflitos, onde os tribunais não seriam as únicas instâncias de uma estratégia de justiça pública, incorporando uma nova abordagem (alternativa, complementar e/ou substitutiva) entre os enfoques judiciais e não judiciais. Esse novo formato de justiça, que engloba uma diversidade de métodos para resolver disputas, deve ser construído visando uma maior democracia, acessibilidade e eficiência (MACHADO SEGUNDO, 2015).

Nesse aspecto específico, é relevante salientar a conexão entre o direito processual e o direito material, em concordância com as considerações de Lang (2014), que aponta que "o direito material serve como ponto de partida para o direito processual, não se tratando de direcionar o processo em direção ao direito material, mas sim o contrário, considerar o direito material para o direito processual."

Diante disso, a comunidade jurídica deve empreender esforços para efetivamente promover a resolução de conflitos, até mesmo por meio de métodos extrajudiciais, levando em consideração as conexões e interseções possíveis entre o Direito Processual Civil e outras áreas do Direito, incluindo o campo Notarial e Registral, como meio de atender às necessidades do direito material (CAMPOS, 2014).

Dentro dessa linha de raciocínio, emerge um sistema inovador e integrado de solução de disputas, o que acarreta a aceitação e a validação pelo Estado de uma política pública de justiça, abrangendo tanto o Poder Judiciário quanto o denominado "pluralismo legal e judiciário", isto é, reconhecendo também a legitimidade de meios não judiciais para dirimir controvérsias. Isso impulsiona uma abordagem de reforma na administração da justiça, visando a conferir-lhe uma natureza mais democrática, desde que sejam mantidos os princípios de igualdade e acesso à lei (GODOI, 2013).

A materialização do ideal de Justiça propugnado pela Constituição depende essencialmente da atuação coordenada de todas as estruturas operacionais do sistema legal. Nesse contexto, a ênfase recai não somente na eficácia do processo judicial, mas também na garantia da efetividade de todos os dispositivos delineados pelo ordenamento jurídico para prevenir a eclosão de contendas. Isso representa o verdadeiro acesso à Justiça: "não apenas através dos tribunais abertos à sociedade, mas igualmente, e sobretudo, por meio da assecuração do respeito ao Direito, sua concretização de maneira espontânea, com segurança e certeza."

4.2 A NECESSIDADE DA DESJUDICIALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO FISCAL

De acordo com as informações fornecidas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em 27 de agosto de 2020, as ações de execução fiscal constituem 70% do acervo de processos de execução presentes nos tribunais do Brasil. Além disso, elas compreendem cerca de 39% do número total de casos em espera, apresentando uma taxa de congestionamento de 87% no ano de 2019 (MARREGA, 2021).

Diante da longeva preocupação que aflige o Poder Judiciário, uma tentativa de resolução foi empreendida por meio da promulgação da Lei nº 12.767/12, a qual inseriu um novo parágrafo no artigo 1º da Lei nº 9.492/97, abrangendo certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos municípios e de suas

correspondentes entidades autárquicas e fundações públicas no rol de títulos sujeitos a protesto. Contudo, é notável que, apesar da atuação dessa medida legislativa desde 2012, a realidade em questão não foi substancialmente alterada, evidenciando-se diversos obstáculos, incluindo a inércia dos órgãos e entidades governamentais que não fazem uso do expediente de protesto (FILHO, 2018).

Não obstante, o protesto persiste como uma estratégia importante na busca pela recuperação de créditos tributários, todavia, é incumbência dos órgãos de supervisão, notadamente os Tribunais de Contas e o Ministério Público, exigirem a sua implementação pelos gestores públicos. Esta abordagem é reconhecida pela sua eficácia tanto em termos econômicos quanto operacionais, com o potencial de gerar resultados favoráveis para a Administração Pública, além de aliviar parcialmente o fardo sobre o Poder Judiciário. Uma outra alternativa eficaz consistiria em estabelecer, por meio de legislação, a obrigatoriedade de que a Administração Pública proceda ao protesto da dívida ativa antes de recorrer ao ajuizamento de ações de execução fiscal (CABRAL, 2016).

Uma medida digna de elogio consiste na resolução colaborativa de litígios no contexto administrativo, por meio da utilização de alternativas à abordagem judicial para a solução de disputas, visando à reestruturação das dívidas registradas. Exemplificando, destaca-se o caso do Programa Concilia Rio, que obteve resultados notáveis, permitindo que o município do Rio de Janeiro alcançasse, em 2019, seu melhor resultado de arrecadação nos últimos três anos (MARREGA, 2021).

Por outro viés, é imperativo avançar no exame desse tópico e proceder à avaliação da viabilidade de conferir à Administração Pública outras ferramentas coercitivas necessárias para a execução direta dos seus créditos. Nesse contexto, é oportuno recorrer às suas procuradorias e aproveitar os avanços tecnológicos cada vez mais presentes e eficazes na recuperação de dívidas, especialmente no setor privado. No âmbito desse contexto, merece destaque a tramitação no Congresso Nacional do Projeto de Lei nº 4.257/19, que visa à instituição da execução fiscal administrativa e da arbitragem tributária, abrindo espaço para a possibilidade de notificação do devedor, realização de penhora, avaliação de ativos e apropriação, tudo isso fora da esfera judiciária (MARREGA, 2021).

É imperativo destacar que a regulamentação desse assunto está sob a alçada do legislador nacional, enquanto o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Poder Judiciário têm a incumbência de reconhecer a viabilidade de uma esfera institucional

para a Administração Pública. Tal reconhecimento poderia acarretar um incremento nas receitas e aliviar a sobrecarga do sistema judicial causada pelo acúmulo de processos de execução fiscal. Esse represamento é majoritariamente resultado das barreiras como a complexidade na notificação do devedor e a escassez de ativos suscetíveis à penhora (ELIAS, 2018).

Transferir integralmente para o Poder Judiciário, notadamente para os juízes especializados nas varas fiscais, a administração de um vasto volume de processos de execução fiscal não se afigura como medida apropriada. Uma abordagem mais acertada seria conferir a cada órgão e entidade a responsabilidade pela gestão desse acervo, outorgando-lhes, através de dispositivos legislativos, as ferramentas necessárias para essa tarefa. Isso, sem dúvida, não excluiria o direito dos indivíduos de recorrer ao judiciário para questionar potenciais excessos ou irregularidades cometidas pela administração.

No contexto da garantia do devido processo legal durante a condução da execução extrajudicial da dívida ativa, é possível observar que o Projeto de Lei nº 4.257/19 apresenta uma disposição explícita que autoriza a apresentação de embargos à execução, conforme expresso no artigo 41-F. Esta cláusula permite contestar a validade da dívida ou argumentar que a avaliação do bem não corresponde ao seu valor de mercado. Isso confere à Administração, e consequentemente às suas procuradorias, a prerrogativa de executar atos meramente formais, os quais, se utilizados excessivamente, podem estar sujeitos a questionamentos perante a esfera judiciária, da mesma maneira que ocorreria com qualquer outro procedimento administrativo (MARREGA, 2021).

A possibilidade de questionar a constitucionalidade do projeto de lei é algo que pode ser considerado, assim como ocorreu com a potencial inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 1º da Lei 9.492/1997, que introduziu o protesto das certidões de dívida ativa através da ADI nº 5.135, que foi decidida como improcedente.

Contudo, neste estudo, não se enxerga como medida em desacordo com a Carta Magna a ideia de outorgar à Administração Pública a prerrogativa de executar ações como penhora, avaliação e adjudicação, desde que seja resultado de um procedimento administrativo regulado por lei, no qual se garanta a observância do contraditório e da ampla defesa. Além disso, é imprescindível que seja assegurada ao executado ou ao coobrigado a oportunidade de recorrer ao aparato judiciário para

contestar a autenticidade da certidão ou o valor estipulado, tal como estabelecido no artigo 41-F(GOMES, 2017).

Frente a essa circunstância, torna-se essencial viabilizar outras abordagens de caráter coercitivo à Administração Pública, como é o caso da apreensão extrajudicial, para além de outras estratégias contempladas na Legislação de Execuções Financeiras e no Código de Procedimento Civil, quando pertinentes, com o objetivo de obstar a proposição de ações infrutíferas em face do Poder Judiciário. Dessa maneira, o que se almeja é a diminuição da judicialização dos atos de execução no âmbito fiscal, conferindo à própria Administração Pública a incumbência de identificar e rastrear o executado ou coobrigado, bem como de empregar os meios de coerção necessários, notadamente a penhora, para verificar a existência de propriedades, direitos e atividades econômicas.

Neste contexto, é crucial ressaltar a relevância da Portaria PGFN número 33, datada de 8 de fevereiro de 2018, a qual estipulou regras para os artigos 20-B e 20-C da Lei número 10.522/02, e antecipou em seu artigo 7º estratégias que poderiam ser adotadas diretamente pelo Poder Público, sem demandar qualquer intervenção do Poder Judiciário. Dentre essas estratégias, sobressaem a notificação extrajudicial, a informação da dívida aos registros e cadastros relativos a consumidores e a inscrição da dívida ativa nos órgãos de registro de bens passíveis de arresto ou penhora, entre outras ações(MARREGA, 2021).

A idêntica regulamentação dispõe sobre a antecipação da disponibilização de ativos e ações passíveis de constrição, além da abordagem seletiva no ingresso de execuções fiscais. Nesse contexto, é facultado ao devedor apontar, de maneira voluntária, durante a etapa administrativa, propriedades suscetíveis à retenção ou penhora (BARROSO, 2012).

Um avanço adicional ganhou destaque no contexto da União, uma vez que o dispositivo 20-C da Lei nº 10.522/02 possibilitou à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PFN) a prerrogativa de condicionar o início de medidas de execução fiscal à identificação de sinais de posses, titularidades ou atividade econômica dos devedores ou responsáveis, desde que tais recursos concorram de maneira integral ou parcial para a quitação dos débitos a serem executados. Entretanto, para que a PFN exerça essa autorização, é essencial outorgar à Administração Pública todos os recursos indispensáveis para realizar essa identificação, a exemplo da verificação de

montantes depositados em instituições financeiras por intermédio do sistema do Banco Central(LANG, 2014).

No caso em que sejam oferecidas as ferramentas para a averiguação de vestígios de propriedades, prerrogativas ou atividade econômica à esfera governamental, apenas seriam encaminhadas ao sistema judiciário as medidas de execução fiscal exeqüíveis, com devedores identificados e, eventualmente, com ativos confiscados. Além disso, também poderiam ser direcionadas para o âmbito jurídico eventuais demandas de esclarecimento propostas pelo devedor ou coobrigado, visando discutir a legitimidade das medidas administrativas adotadas. Tal situação se daria somente em casos específicos e não acarretaria maiores perturbações no que diz respeito à gestão dos processos, pois se ocuparia apenas de litígios que versariam sobre questões particulares, freqüentemente relacionadas a aspectos unicamente jurídicos (DIAS, 2017).

Portanto, conclui-se que, com o intuito de recuperar dívidas vencidas, é necessário que os órgãos e entidades da Administração Pública aprimorem seus mecanismos de cobrança, visando efetivar o registro de protesto e empregar meios alternativos para evitar a necessidade de recorrer a soluções judiciais. Adicionalmente, deve ser conferida a essas instâncias, por intermédio da legislação, a competência para realizar procedimentos executivos, devidamente regulamentados por lei, com o objetivo de assegurar o cumprimento das obrigações financeiras em atraso, sem prejudicar o direito do devedor ou do corresponsável de buscar reparação perante o sistema judiciário.

A forma atual de ingresso das ações de execução fiscal acarreta, de maneira inadequada, uma transferência excessiva para o âmbito judiciário de um amplo conjunto de certidões de débitos fiscais que não se mostram apropriadas. Essas solicitações ficam estagnadas nos tribunais de todo o país, esgotando recursos públicos de maneira desnecessária. Esse cenário se dá devido à capacidade da Administração Pública, ao valer-se das ferramentas tecnológicas de rastreamento de créditos aplicadas no setor privado e dos mecanismos coercitivos previstos na Legislação de Execução Fiscal e no Código de Processo Civil, de alcançar resultados mais favoráveis (BUENO, 2013).

4.3 DESJUDICIALIZAÇÃO, JURISDIÇÃO E O FORO EXTRAJUDICIAL

Primeiramente, para que seja consolidada uma compreensão abrangente acerca do tema, tornou-se essencial trazer a afirmação de Marrega (2021), no qual afirma:

O envolvimento de outros atores jurídicos, capacitados para promover uma intervenção segura, estável e preventiva de litígios, faz-se fundamental para a manutenção do tráfego jurídico num mundo que se torna mais e mais dinâmico. Nesse contexto é que se inserem os notários e registradores, que prestam serviços inestimáveis ao meio social e podem ser melhor aproveitados, aliviando a carga pesadíssima que paira sobre o Poder Judiciário e, permitindo a agilização da normalidade da vida à população, reservando aos juízes a tarefa inafastável de dar solução à patologia social.

O papel desempenhado pelos notários tem sido de grande importância no processo de redução da intervenção do Judiciário, visto que a atividade notarial evoluiu para um estágio de aconselhamento jurídico, carregando consigo características distintas, as quais só podem ser encontradas nesse profissional do campo jurídico. Daí decorre o motivo pelo qual tal função mantém sua relevância inquestionável e insubstituível, necessitando ser incentivada pela estrutura legal vigente. Como mencionado anteriormente, essa função desempenha um papel fundamental ao promover a prevenção de conflitos e a segurança jurídica no âmbito das transformações voluntárias do Direito e, por consequência lógica, fomenta a tranquilidade social, proporcionando às pessoas um suporte jurídico capacitado e neutro, repleto de características distintivas (SCHERER, 2015).

A incorporação à função desempenhada pelo notariado e pelo registro manifesta-se consideravelmente menos penosa e economicamente mais viável do que o trâmite processual, além de contribuir para a conciliação das relações sociais à medida que previne o surgimento de conflitos de interesses ou os resolve por meio de procedimentos já destituídos de caráter judicial, desde que exista acordo mútuo ou ausência de contestação judicial com decisão jurisdicional mesmo que temporária em desfavor do procedimento, tal como se observa na execução extrajudicial de hipotecas e na alienação fiduciária mediante o processo de consolidação (COLARES, 2017).

A corrente doutrinária moderna no campo jurídico-econômico tem enfatizado a importância essencial do notariado no estilo latino para assegurar a estabilidade jurídica e a eficiência nos âmbitos econômicos. Nesse contexto, o notariado atua

como um alicerce fundamental para a manutenção de relações legais estáveis, redução dos custos associados a transações e uma fonte geradora de direitos. Além de suas funções tradicionais, também demonstra uma habilidade adaptativa para abraçar diferentes abordagens na resolução de litígios, como é evidenciado na mediação e na conciliação.

Nesse contexto, é relevante ressaltar o papel de destaque desempenhado pelos notários ao colaborar na iniciativa de redução de despesas e desafogamento do Poder Judiciário. Como exemplo, é válido citar a oportunidade de realizar inventários, partilhas, separações e divórcios extrajudiciais, conforme permitido pela Lei 11.441/2007. Durante os 10 anos de aplicação, essa legislação retirou do Poder Judiciário 1,7 milhão de casos e contribuiu para uma economia aproximada de 4 bilhões de reais (GRINOVER, 2018).

Também não é negligenciada a dimensão social desempenhada pelo registro de propriedade, que vai além de salvaguardar os direitos reais associados a bens imóveis e garantir a estabilidade jurídica tanto em termos estáticos quanto dinâmicos. Além disso, assume um papel abrangente na supervisão tributária, urbanística, ambiental, entre outras áreas, de maneira interligada. As entidades encarregadas do registro impulsionam a legitimidade e efetividade dos atos jurídicos, garantem a constância e segurança das relações, impedem a ocorrência de fraudes, promovem a aplicação autônoma do direito e inibem a emergência de conflitos, sempre agindo de acordo com as normas legais (CARMONA, 2013).

Assim, em paralelo aos métodos convencionais de solução de conflitos, como a conciliação e a mediação, surge a importância do sistema de registro, cada vez mais em sintonia com a dinâmica das relações legais e alinhado com os ideais de cidadania, sob a perspectiva do arcabouço político-constitucional delineado em 1988. Como se observa, trabalha-se na direção de otimizar o funcionamento eficaz da sociedade, conquistando eficiência sem comprometer a segurança legal costumeiramente associada aos procedimentos judiciais, visto que, ainda que em uma fase inicial alheia à proteção judicial, desfruta de reconhecimento público, mantendo-se sujeito ao controle governamental (MACHADO SEGUNDO, 2015).

Nesse contexto, surge a importância significativa da resolução administrativa para atender às demandas dos cidadãos, desempenhando um papel crucial na garantia da segurança e confiança no âmbito jurídico, pilares fundamentais do próprio Estado de Direito Constitucional. Isso ilustra a relevância dos serviços

notariais e registrais para proteger os interesses legítimos das pessoas, em busca da concretização do ideal de segurança e justiça estabelecido pela Constituição, com eficiência e credibilidade.

Dessa maneira, o futuro traz consigo uma maior interação entre a função judiciária e as atividades notariais e de registro, com uma realocação de responsabilidades entre as instituições e uma cooperação mútua, visando a uma resposta mais eficaz às necessidades da sociedade. A questão central não reside na redução dos serviços prestados pelo Poder Judiciário (MARTINS, 2012).

É uma mera constatação que, devido à sua natureza, questões em que há acordo devem ser tratadas em uma esfera própria para isso: a esfera notarial e de registro, um passo acertado feito pelo legislador nesse sentido. Tem-se como exemplo a situação da usucapião, na qual não há disputa. A desjudicialização desse processo é recomendável como uma forma de retirar do domínio do Poder Judiciário assuntos que não lhe são intrinsecamente ligados, contribuindo, por conseguinte, para aliviar a sua carga de trabalho e assegurar uma maior rapidez mantendo o mesmo grau de confiabilidade legal (BARROSO, 2012).

Isso se origina do fato de que o tabelião de registros de propriedade é o especialista jurídico que, por natureza, reúne as características essenciais para assumir tal responsabilidade, visto que ele age como o guardião da propriedade imobiliária e dos demais direitos reais (possui expertise na área imobiliária). Além disso, ele carrega atributos funcionais como credibilidade pública, independência e neutralidade, os quais lhe permitem fornecer uma resolução segura e ágil para a questão em pauta (MELO FILHO, 2018).

Como destacado por Gonçalves (2011), desde a promulgação da Lei nº 6.015/73 (Lei de Registros Públicos), já se percebia a desconcentração dos rituais delineados por essa lei, ou seja, para situações que não demandavam uma determinação judicial para serem efetivas, mas que necessitavam de alguma forma de interferência estatal para garantir a segurança legal e efeitos que se aplicam a todos.

A partir desse ponto, os procedimentos liberados de intervenção judicial pela lei mencionada se estabeleceram de maneira tão marcante na sociedade brasileira, seja de modo adverso ou favorável, que a redução do papel do Poder Judiciário passou despercebida. Alexandre (2016) exemplifica essa questão por meio do reconhecimento de paternidade, que até 1992, com a promulgação da Lei nº 8.560,

que trata da averiguação da paternidade de filhos nascidos fora do casamento, a atuação do Judiciário era sempre necessária, tornando-se praticamente inimaginável a ideia de recorrer ao sistema judicial nos dias atuais para algo tão simples como reconhecer a paternidade.

Esse instituto ilustra bem o êxito do "fenômeno de redução da intervenção judicial ou extrajudicialização do direito, caracterizado pela transferência das competências do Poder Judiciário para instâncias extrajudiciais, notavelmente os cartórios notariais e de registro." Isso fica evidente ao observarmos que a diminuição da atuação do Judiciário por meio dos cartórios extrajudiciais não subtrai a natureza de intervenção estatal, representando, em vez disso, uma manifestação organizada de modo diferente em comparação com os processos judiciais. Em outras palavras, a interferência do Estado nos assuntos privados ocorre por meio do exercício da função pública do titular do cartório integrado na esfera extrajudicial (CABRAL, 2016).

Por conseguinte, decorrente disso, em contraposição a outros contextos, um elemento favorável a considerar é a implementação da mediação e conciliação através de notários e registradores, como exemplo. O que se observa é que a crítica direcionada à resolução consensual de conflitos, baseada na ideia de que essa abordagem não é adequada para abordar desequilíbrios entre as partes e pode levar a acordos injustos, poderia ser mitigada ao ser conduzida por essa categoria de servidores públicos.

O motivo subjacente a essa perspectiva reside no fato de que, conforme a evolução previamente mencionada da função notarial, em paralelo às mudanças no funcionamento do Estado e do próprio campo do direito, e em conformidade com o princípio notarial de conformidade com a lei, o tabelião atua como um consultor jurídico que recebe a intenção das partes e a submete a avaliação com base nas regras legais, eliminando eventuais irregularidades.

Sustentado por esses princípios, ele se aprofunda no cerne do contrato jurídico estabelecido, permitindo-lhe recusar a formalização de um ato notarial que contenha, como exemplo, cláusulas abusivas. Além disso, está habilitado a intervir a fim de amenizar desigualdades materiais entre as partes, possibilitando que a voz do indivíduo menos favorecido seja ouvida, embora sempre mantendo o princípio de imparcialidade em mente (de acordo com os artigos 166 do CPC e 28 da Lei nº 8.935/94) (MELO, 2012).

Além disso, é comum saber-se que a projeção de centros judiciais destinados à resolução de conflitos de maneira consensual, conforme explicitado no artigo 165 do Código de Processo Civil envolve investimentos substanciais por parte dos tribunais, o que pode dificultar a realização de sua efetividade. Com essa situação, os registros extrajudiciais existentes em todas as regiões do país surgem como uma alternativa de cunho estatal totalmente viável para superar eventuais barreiras materiais que possam surgir no cumprimento da intenção do legislador.

Com efeito, tanto o tabelião quanto o oficial de registro são "profissionais da esfera jurídica, investidos de autoridade pública, a quem é confiada a incumbência notarial e de registro" (de acordo com o artigo 3º da Lei 8.935/94), por meio de seleções públicas rigorosas - uma abordagem que tem contribuído para o aprimoramento intelectual e a legitimidade da função junto à sociedade. Sob tal contexto, emerge a própria presença do Estado por meio de agentes nomeados, em uma descentralização prevista na Constituição para oferecer serviços públicos (conforme delineado no artigo 236 da CF), com autoridade pública e neutralidade, garantindo assim o grau necessário de segurança legal(GOMES, 2017).

Por variados motivos, é por isso que essa trajetória alternativa, que é menos onerosa, tem sido promovida como uma forma de lidar com parte das complexidades que permeiam o Poder Judiciário. Cabe ressaltar, dentro desse contexto, que todas essas ações se desenrolam sob a supervisão direta do próprio Poder Judiciário, conforme delineado no parágrafo inicial do artigo 236 da Constituição e no artigo 37 da Lei nº 8.935/94. Dentro dessa estrutura, é válido enfatizar a função de guardião da segurança legal que é executada pela atuação dos notários, um aspecto que é claramente ilustrado nas palavras de Campos (2014), quanto mais ampla a atuação do notário, menos extensa a função do juiz.

Mais ainda, essa incumbência tem sido identificada até mesmo por especialistas do sistema de common law, o qual, mesmo que geralmente não adote essa abordagem, ainda reconhece a relevância contínua do notariado que deriva das tradições romano-germânicas.

Portanto, é intrigante perceber a viabilidade de que os escritórios extrajudiciais possam contribuir eficazmente para resolver problemas complexos, nos quais a autoridade notarial e registral ainda não foi plenamente explorada em suas diversas facetas - tanto nas dimensões jurídicas quanto políticas e sociológicas. Ou seja, é crucial abordar a pesquisa atual como uma forma de

identificar uma estratégia que viabilize o acesso a um sistema legal justo e alcance os objetivos sociais da jurisdição e do processo de maneira indireta.

O movimento em direção à diminuição da judicialização, primeiramente identificado em países da Europa Continental, como Portugal e Espanha, está agora se consolidando gradualmente na paisagem jurídica do Brasil, emergindo como uma alternativa à burocrática, dispendiosa e, por vezes, morosa maquinaria judiciária. Esse fenômeno reflete uma tendência moderna de ampliar os métodos extrajudiciais para a resolução de conflitos, com o objetivo de alcançar rapidez, eficácia e segurança jurídica, princípios que se alinham bem com a estrutura do notariado latino, ao qual a legislação confere um alto grau de certeza e segurança jurídica, enquanto também desempenha um papel proeminente na prevenção de litígios(GODOI, 2013).

Todavia, é fundamental ressaltar que, no contexto da diminuição da judicialização, é de suma importância garantir a mesma amplitude de proteção das salvaguardas constitucionais que permeiam o processo judicial, assegurando também que aqueles que se consideram prejudicados ou ameaçados de sofrer prejuízo possam recorrer à intervenção do Poder Judiciário a qualquer momento, sem enfrentar quaisquer barreiras ou impedimentos (por essa razão, a expressão "jurisdição voluntária extrajudicial" não se aplica, a menos que a legislação estipule expressamente, conforme será abordado em um estágio subsequente) (CARVALHO, 2017).

Ainda que a atividade desempenhada nas serventias extrajudiciais se assemelhe de perto à jurisdição voluntária, chegando quase a uma condição jurisprudencial, essa relação se difere por outras razões - fatores que escapam do cerne da discussão sobre a natureza intrínseca da jurisdição voluntária. Estas distinções surgem da inexistência de coisa julgada e da submissão ao controle judicial, uma vez que a esfera administrativa é o contexto em que opera, apesar de ter a capacidade de conferir plenos efeitos aos atos sob sua jurisdição. Isto ocorre por meio da interpretação das regras normativas e da moldagem legal dos negócios jurídicos em questão, sempre precedidos por uma avaliação cuidadosa da legalidade (CARMONA, 2013).

De outra perspectiva, o notário também realiza operações jurídicas, embora não goze de todas as prerrogativas concedidas quando um ato é submetido à jurisdição exercida pelo sistema judiciário. Nessa linha de pensamento, as ideias

defendidas por Hill (2021) são relevantes, pois destacam que a função notarial, da mesma forma que a jurisdição voluntária, igualmente se insere no contexto de uma administração da justiça ou na busca por medidas preventivas.

Como atividade autônoma do Estado, caracterizada pela circunstância da atuação de uma função pública sobre relações ou interesses privados com a finalidade de precaver ou evitar lesões a direitos ou à ordem jurídica, a jurisdição voluntária se assemelha à função notarial, que também é uma atividade de justiça ou segurança preventiva.

A aplicação da justiça é realizada por organismos independentes e imparciais, entretanto, isso não necessariamente sugere que essa atribuição deva ser exclusivamente delegada aos juízes. O artigo 8º da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, por exemplo, menciona a implementação da justiça como uma função desempenhada por um "tribunal imparcial". Um ente imparcial, em uma abordagem mais abrangente, é aquele dotado das duas características fundamentais da aplicação da justiça - autonomia e imparcialidade, aspectos intrínsecos aos responsáveis pelos serviços extrajudiciais (CARVALHO FILHO, 2011).

Nesse contexto, é essencial ressaltar o perspicaz apontamento de Humberto Theodoro Jr., onde ele traz à tona exemplos e enfatiza a tendência contemporânea de simplificação dos procedimentos da aplicação da justiça voluntária, sem que surja qualquer questionamento quanto à sua compatibilidade constitucional (MARREGA, 2021):

Destarte, os procedimentos de jurisdição voluntária não figuram necessariamente na área de definição da atividade jurisdicional. Prova disso é que, sem violar a atribuição constitucional contida na partilha dos poderes soberanos estatais, muitas medidas que no passado figuravam no rol dos procedimentos ditos de jurisdição voluntária têm migrado para a competência de órgãos administrativos, sem qualquer eiva de inconstitucionalidade. Veja-se, para exemplificar, a permissão para que a consignação em pagamento se processe extrajudicialmente (Cód. Civil, art. 334; NCPD, art. 539, § 1º); para que o Oficial do Registro de Imóvel promova a notificação do promissário comprador, relativamente a negociação de imóveis loteados, constituindo-o em mora e cancelando o registro do respectivo contrato, sem depender de decisão judicial alguma (Lei 6.766/1979, art. 32); também da mesma forma se procede administrativamente, por meio do Oficial do Registro de Imóveis, para se obter o cumprimento do compromisso de compra e venda, quando o promitente vendedor não providencia a outorga da escritura definitiva, depois de ter sido pago o preço integral da promessa (Lei 6.766/1979, art. 27); iguais procedimentos administrativos a cargo do Oficial de Registro de Imóveis são autorizados tanto no inadimplemento, como no cumprimento do contrato de financiamento imobiliário sob garantia de alienação fiduciária (Lei 9.514/1997, arts. 25, 26 e 27); também a venda forçada do imóvel hipotecado por meio de contrato de financiamento do Sistema Financeiro de

Habitação pode ser promovida sem processo judicial, por iniciativa da instituição financeira (Decreto-lei 70/1966, arts. 31 e 32); a separação e o divórcio consensuais (NCPC, art. 733), assim como a partilha amigável (NCPC, art. 610, § 1º) tanto podem ser processados em juízo como administrativamente por meio de ato notarial etc. O que, de fato, se nota no direito moderno é, na verdade, uma tendência acentuada a processar administrativamente tanto o cumprimento como a resolução de diversos contratos e a desconstituição de situações jurídicas, antes administradas pelo Poder Judiciário, afastando a necessidade da interferência judicial.

Claramente, é possível observar que os serviços extrajudiciais têm recebido a autorização do Estado para operar em situações não contenciosas onde prevaleça um acordo, embora não se encaixem plenamente nas características da jurisdição. De toda maneira, a jurisdição não está restrita exclusivamente ao Poder Judiciário, uma vez que o Poder Legislativo também a exerce, como é o caso da avaliação do presidente pelo senado em relação a infrações de responsabilidade (art. 52, I, da Constituição). Nada impede que a legislação estabeleça esse cenário, conferindo aos ofícios notariais todas as facetas da jurisdição, assim como é feito – excluindo apenas o poder de coerção - no âmbito da Arbitragem, uma instituição que não tem qualquer vínculo com o Estado, ao contrário dos serviços notariais e registrais (MELO FILHO, 2018).

Imperativo ressaltar, no entanto, que diversas dentre essas situações desvinculadas da jurisdição, como a separação, divórcio e inventário, têm em sua maioria sido consideradas como opções facultativas à via extrajudicial, em conformidade com as diretrizes apresentadas na Resolução nº 35/2007 do Conselho Nacional de Justiça e também nos artigos 610, parágrafo 1º, e 733 do Código de Processo Civil, tópico que será explorado de maneira mais abrangente posteriormente (CARVALHO, 2017).

De acordo com Dias (2017), isso se deve ao fato de que a aprovação judicial proporciona às partes algo além do que se pode obter por meio do procedimento extrajudicial, ou seja, a autoridade da coisa julgada. Após a interferência judicial, somente é passível de ser desfeito por meio de ação rescisória, um cenário que não se aplica aos pactos jurídicos oficializados em cartório, razão pela qual carecem da mesma estabilidade daqueles sujeitos à avaliação do órgão julgador.

Entretanto, ressaltam que compreender a "faculdade" inerente ao processo cartorial e a subsequente permanência da opção pelo procedimento judicial demanda superar a crença arraigada na inexistência de coisa julgada na esfera da jurisdição consensual. Ademais, apontam que há um relevante precedente no

Superior Tribunal de Justiça, que indica que a ação de retificação de registro civil representa um ato de administração consensual, no qual não há controvérsia litigiosa, partes conflitantes ou formação de coisa julgada material. Contudo, ao mesmo tempo, é vedada a reabertura da discussão, o que evidencia uma aparente inconsistência na argumentação e revela a existência do atributo da coisa julgada, justificando a restrição à possibilidade de nova solicitação (ALEXANDRE, 2016).

Em última instância, alcança-se a mesma conclusão, ou seja, a decisão resultante de um procedimento de jurisdição voluntária não pode ser reexaminada, exceto na ocorrência de um evento posterior imprevisto, de maneira similar a qualquer decisão judicial. Por sua vez, Nunes (2015) sustenta que na esfera da jurisdição consensual, ocorre a interpretação e aplicação do direito, e as decisões são dotadas de autoridade institucional, ou seja, possuem caráter definitivo e irrevogável, assim como ocorre na jurisdição litigiosa.

De fato, se surge a necessidade de trazer à tona um elemento novo, mediante a alteração da fundamentação do pedido, não se pode sustentar a ausência de efeito da coisa julgada em tais procedimentos, o que estabelece uma diferença crucial ao submeter o caso à avaliação do Poder Judiciário ou ao âmbito extrajudicial, a depender da circunstância, sem prejudicar também a incontestável possibilidade de fiscalização judicial (MACHADO SEGUNDO, 2015).

No entanto, a situação se desenrola devido à sua natureza consensual (podendo, em algumas situações, transformar-se em litigiosa, sendo o processo encaminhado ao tribunal competente por meio de um procedimento de contestação, ainda no contexto administrativo – de acordo com os Artigos 198 e seguintes da Lei de Registros Públicos). Nesse contexto, as partes freqüentemente são representadas por advogados em muitos casos, reduzindo as eventuais contestações substanciais e, quando surgem, é necessário que demonstrem um motivo que possa levar à nulidade ou anulabilidade (CARVALHO, 2017).

Ademais, estão sujeitas aos prazos de decadência de dois ou quatro anos as respectivas ações de anulação (no caso de anulabilidade – de acordo com os artigos 178 e 179 do Código Civil), o que diminui a importância da coisa julgada nesse contexto e eleva o procedimento voluntário extrajudicial à mesma categoria (FILHO, 2018).

De forma distinta, nem todo ato ficará sujeito a ser invalidado, o que confere certa solidez jurídica às partes envolvidas, sendo esse, inclusive, um dos alvos do

sistema notarial e registral. Para que seja passível de anulação, é fundamental que se demonstre um equívoco no formato ou uma transgressão ao processo legal substancial, como, por exemplo, um defeito na expressão de vontade. Abordando por esse prisma, não é possível afirmar que os tabeliães atuam como agentes judiciais, detentores de uma jurisdição notarial, pelo menos dentro do contexto legal brasileiro e na interpretação limitada do termo, conforme afirmado por alguns, apesar de possuírem a autorização para criar regulamentos individuais e específicos, surgidos do entendimento manifestado externamente (GRINOVER, 2018).

Seria cabível cogitar a existência de uma jurisdição notarial ou jurisdição extrajudicial voluntária, mas de maneira abrangente, ou seja, apenas no sentido de definir os atos que se enquadram em sua esfera de competência, como também ocorre quando se refere informalmente a autoridades administrativas, porém, não no sentido de tratar da mesma modalidade de jurisdição praticada pelo órgão judiciário (BUENO, 2013).

De forma semelhante, não se pode concordar que a caracterização da função notarial como jurisdição voluntária seja uma decorrência do poder concedido ao tabelião para "determinar o direito", o que poderia ser confirmado pelo fato de a estrutura jurídica nacional autorizar que atos realizados por esses profissionais do direito tenham a capacidade de gerar efeitos amplos, sancionando, por exemplo, determinados direitos subjetivos (como o divórcio, a separação, o encerramento da partilha de herança) e a intenção (transferir e adquirir direitos reais de propriedade imobiliária) dos cidadãos, como também ressalta Godoi (2013).

O sistema notarial e de registro, como mencionado anteriormente, tem origem no Estado, no entanto, mesmo sob uma análise mais profunda, apoiada em outros aspectos previamente discutidos, não seria razoável categorizar a atividade desempenhada como um ato de natureza jurisdicional, mesmo que, de alguma maneira, por meio do tabelião, o próprio Estado intervenha positivamente na vontade privada, seja para auxiliar na configuração dos negócios jurídicos, seja para estabelecer novos estados, regulamentando os métodos de aquisição, mudança e término de direitos, com o propósito de garantir a esses segurança, eficácia e visibilidade em relação a terceiros (MONTENEGRO, 2011).

Por meio de uma entidade exterior aos círculos do sistema judiciário, a função notarial também executa uma atividade oficial, na qual não incorpora todos os

elementos da jurisdição, entretanto, cujas ações geram os mesmos resultados e igualmente conferem segurança jurídica e validade perante terceiros, de forma a também garantir a acessibilidade ao aparato de justiça, de acordo com a reinterpretção realizada neste estudo. Tudo isso, sem perder de vista que a tradição constitucional brasileira já passou por várias metamorfoses, incluindo a aceitaçao de que a interpretaçao da Constituiçao seja realizada não apenas pelo Legislativo e Judiciário, como um meio de aprimorar o funcionamento do modelo constitucional democrático (MELO FILHO, 2018).

Sob essa ótica, no contexto da nova ordem constitucional pós-positivista e pluralista, é essencial considerar como ultrapassadas certas estruturas positivistas presentes na cultura jurídica contemporânea do Brasil. Isso implica em demandar uma atuação mais robusta por parte dos diversos agentes do direito, incluindo os notários e registradores, como um meio de aprimorar a concretização dos direitos fundamentais, sem detrimento de estarem investidos de jurisdição ou não, ou de terem a possibilidade de exercê-la com base em disposições normativas (MARREGA, 2021).

4.4 ALTERNATIVA DE PROCESSAMENTO DE EXECUTIVOS FISCAIS

Diante dos dados apresentados neste contexto, emerge a necessidade de buscar resoluções que possam aprimorar a condução dos processos de execução fiscal, mediante a implementação de melhorias que otimizem a recuperação dos créditos fiscais, resultando na diminuição dos procedimentos judiciais, bem como no aumento das taxas de sucesso na obtenção do crédito. Diversas medidas estão em consideração, abrangendo desde alterações no procedimento de execução em tribunal, através da simplificação das etapas processuais, até transformações mais radicais que promovam uma reestruturação significativa do atual modelo de recuperação dos montantes relacionados à Fazenda Pública (COLARES, 2017).

No conjunto das variadas sugestões que estão sendo objeto de discussão no momento, destaca-se o contínuo diálogo a respeito da redução da participação do sistema judiciário nas ações de execução fiscal, com o propósito de transformá-las em um procedimento de caráter administrativo a ser realizado dentro do âmbito do poder executivo. Isso teria como consequência a alteração da atual natureza judicial desse processo (CARVALHO, 2017).

É possível perceber que a discussão em torno da desjudicialização da execução fiscal está em andamento no cenário legislativo, tendo capturado a atenção de alguns dos seus membros. Isso é evidenciado pelo fato de que dois projetos de lei que versam sobre o assunto estão atualmente em tramitação na câmara dos deputados. As propostas que estão sob análise apresentam abordagens diversas no que diz respeito à transferência da responsabilidade pela condução do processo de execução fiscal, que atualmente é atribuição do Poder Judiciário, para a esfera executiva. Existem duas perspectivas em jogo: uma mais conservadora e outra mais ousada, ambas incorporadas nos projetos de lei numerados como 5080/2009 e 2412/2007, respectivamente (FILHO, 2018).

4.5 ACESSO À JUSTIÇA DEMOCRÁTICO E OS MEIOS ALTERNATIVOS À JURISDIÇÃO ESTATAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Há uma certa reverência por parte dos especialistas em processos judiciais em todo o mundo em relação ao "alcance à justiça", o que leva a uma disparidade de interpretações acerca deste princípio legal. Essa flutuação de significados do que seria o "alcance à justiça" está vinculada às crises e ao esgotamento dos paradigmas políticos predominantes, uma vez que, à medida que um modelo político perde força e dá espaço a outro, ocorre também uma transformação na maneira como o paradigma do alcance à justiça se manifesta nas atividades judicantes, nas ações e nos processos (VILLA-LOBOS, 2012).

Essa independência intrínseca do conceito de "ingresso ao sistema judiciário" foi reforçada por meio da iniciativa conhecida como "Projeto Florença de Acesso à Justiça" (1973 a 1978), conduzida por Mauro Cappelletti e Bryant Garth, no qual se alcançou um entendimento mais aprofundado sobre o funcionamento e a trajetória dos sistemas judiciais de 23 nações. Esse estudo tem como objetivo subjacente expor as transformações nos significados legais da expressão "ingresso ao sistema judiciário" (CARVALHO, 2017).

Durante a era do Estado Liberal, predominavam concepções burguesas de preservação dos direitos civis sob um prisma voltado para a esfera privada, igualdade formal e garantias negativas diante do Estado, "os métodos adotados para a resolução de litígios civis refletiam a natureza essencialmente individualista dos direitos então prevaletentes" (MONTENEGRO, 2011).

A dinâmica se apresenta de modo notavelmente contrastante no contexto do Estado Providência (séculos XIX e XX), que se empenhava em alcançar uma equidade concreta por meio da concretização de direitos sociais como os do trabalho, da saúde ou da educação, os quais configuravam obrigações afirmativas do Estado para com o cidadão. Nesse cenário, não é surpreendente constatar que, no âmbito das contendas judiciais, "o direito ao efetivo acesso à justiça tenha recebido uma considerável atenção, à medida que as reformas do Estado de Bem-Estar têm procurado dotar os indivíduos de novos direitos de substância em sua qualidade de consumidores, arrendatários, colaboradores e até mesmo cidadãos".

O tópico da entrada no sistema judiciário, com um forte impulso vindo dos resultados obtidos pelo "Projeto Florença", mantém-se altamente relevante nos dias atuais, especialmente após o desenrolar da década de 1970, em razão das novas Constituições europeias e também latino-americanas, como é o caso da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988), a qual estabeleceu no país um Estado Democrático de Direito. Dentro dessa nova ótica, o fio condutor deve ser a democratização, a integração como um meio para solucionar questões sociais, ou seja, a busca por suprimir obstáculos econômicos na busca por uma tutela jurídica, por uma entrada no sistema judiciário que garanta cidadania, sobretudo para os menos favorecidos(GOMES, 2017):

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.

É exatamente acerca deste último ponto que a presente investigação se concentra, ou seja, qual é a função das conhecidas alternativas de resolução de conflitos (ADR) no contexto do sistema judiciário brasileiro para tornar mais democrático o acesso à justiça, que é um dos direitos humanos mais fundamentais. O objetivo é reduzir as despesas processuais, as quais representam um importante obstáculo na busca pela justiça, especialmente para os menos favorecidos, e procurar evitar a reprodução de modelos de disparidade (MACHADO SEGUNDO, 2015).

Para além desse impacto na promoção da inclusão social e dos direitos de cidadania, as ADR (ou métodos alternativos à jurisdição para a solução de conflitos) também têm como alvo enriquecer o sistema judiciário com eficiência,

funcionalidade e otimização de recursos, alinhando-se, dessa maneira, com a diversidade e complexidade das disputas na fase avançada da era contemporânea em que vivemos, em uma sociedade cada vez mais conectada globalmente e de natureza imprevisível. Essa tarefa não exige mais um formato hierárquico, autocrático e que centraliza no sistema judiciário estatal todo o ônus da resolução de controvérsias (MONTENEGRO, 2011).

Ao contrário, o anseio reside em uma justiça multifacetada, disseminada e que assegure a participação efetiva do demandante para a solução da controvérsia. Essa participação pode se dar tanto em um procedimento judicial, que requer cooperação e honestidade das partes, quanto se harmoniza com os métodos conciliatórios de resolução de disputas, que constituem o cerne deste estudo. É nesse contexto que a nossa Constituição consagra, sobretudo em suas disposições do artigo 5º, XXXV e LXXIV, da CF/1988, o direito fundamental ao acesso à jurisdição, sem, no entanto, eliminar a viabilidade de resolver divergências por meio de abordagens colaborativas (GONÇALVES, 2011).

Essa interpretação foi respaldada com a chegada do novo Código de Processo Civil do Brasil em 2015, efetivado a partir de 16.03.2016. Esse conjunto de normas processuais se encontra totalmente alinhado com a concepção democrática do ingresso ao sistema judiciário, que tem como princípio a inclusão dos cidadãos, sobretudo daqueles que historicamente foram marginalizados devido à limitada renda, diante dos significativos encargos judiciais, englobando tarifas e honorários advocatícios.

Para além disso, o novo compêndio processual está em total concordância também com a Deliberação nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), cujo propósito é a implantação no país de uma diretriz governamental de promoção de abordagens consensuais alternativas à intervenção do sistema judicial do Estado, com participação ativa das instâncias judicativas na instituição de centros judiciários destinados a facilitar procedimentos autocompositivos para resolver disputas. A implementação dessa diretriz governamental é expressa no conteúdo do artigo 3º do CPC/2015 (MARREGA, 2021):

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.

É possível deduzir que o artigo 3º, parágrafos 2º e 3º, do CPC/2015 representa uma legislação emblemática, uma "criação de formulações cuja conexão com a realidade é normativa e legal, mas que serve, primordialmente e exageradamente, a objetivos políticos de natureza não unicamente normativa e legal". Portanto, essas cláusulas em destaque têm o propósito de legalmente fomentar uma diretriz governamental, a qual, neste contexto, é o estímulo à adoção de mecanismos conciliatórios para resolver divergências (SCHERER, 2015).

Não se trata de uma norma que vincula os poderes constituídos, mas sim de uma configuração dos valores sociais, de um indicativo simbólico em uma direção a ser seguida, de estímulo a uma escolha política, de maneira que "o interesse na efetividade prática das leis que incorporam esses valores é mínimo, importando a aprovação social obtida, tornando-se a legislação correspondente um símbolo de prestígio". Dirigido aos formuladores de leis e profissionais do direito em geral, é nesse contexto que o Código de Processo Civil de 2015 promove abordagens autocompositivas dos conflitos, ampliando o papel das partes no processo, permitindo, até mesmo, que elas estabeleçam acordos processuais, além do dever compartilhado de colaboração e retidão (ELIAS, 2018).

O que se busca implementar no Brasil é uma cultura jurídica orientada para a redução da judicialização dos conflitos, retirando-os da já sobrecarregada jurisdição estatal. Contudo, é importante ressaltar que essas vias alternativas à jurisdição não têm somente o propósito de aliviar a carga do sistema judiciário nacional, mas vão mais além, objetivando a organização e eficiência na resolução de desentendimentos, de modo que o método escolhido seja o mais adequado para a situação apresentada, seja ele consensual, arbitral ou vinculado à jurisdição do Estado (CARVALHO, 2017).

Com esse propósito, a estratégia governamental fomenta a adoção de um sistema judiciário diversificado, oferecendo várias opções para a resolução de conflitos, por meio de negociação, intermediação e arbitragem, com o intuito de alcançar a alternativa mais apropriada. A primeira alternativa ao processo judicial estatal é a arbitragem, regulada pela Lei nº 9.307/1996, modificada pela Lei nº 13.129/2015, com aplicação complementar da Lei nº 13.105/2015 (Código de

Processo Civil). É relevante enfatizar, desde já, a profunda discussão acadêmica acerca da natureza jurídica da arbitragem.

Uma linha de pensamento específica sustenta que a arbitragem se situa em paralelo com a jurisdição, pois suas decisões não requerem exequatur, aquela autoridade coercitiva própria do Estado, o que impede o tribunal arbitral de impor suas próprias sentenças. No entanto, prevalece a corrente que encara a essência jurídica da arbitragem como judiciária, visto que suas decisões, imunes a contestações por meio de ações anulatórias, ganham status de coisa julgada material, suprema e independente de validação pelo judiciário, servindo como título executivo emitido pela corte (MELO FILHO, 2018):

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.

A característica fundamental da arbitragem reside na particularidade de as partes se sujeitarem voluntariamente à determinação de um árbitro ou painel arbitral, em uma maneira consideravelmente distinta dos métodos alternativos autocompositivos, isto é, aqueles em que a solução é deliberada exclusivamente pelas partes, sem ser influenciada por um mediador ou sugerida por um conciliador (VILLA-LOBOS, 2012).

A mediação e a conciliação também fazem parte dos métodos autocompositivos integrantes do sistema de resolução de disputas estabelecido pelo moderno Código de Processo Civil (2015), que trouxe ainda uma novidade no artigo 174, direcionando os Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a estabelecerem instâncias de mediação e conciliação, com responsabilidades relacionadas à busca de entendimento consensual para conflitos de natureza administrativa. A conciliação ocorre fora do âmbito judicial ou dentro dele, sob a orientação de um conciliador neutro, que desempenha uma função ativa na formulação de propostas para um acordo, o qual pode ser aceito ou recusado pelas partes envolvidas (GRINOVER, 2018).

O mediador, nos termos definidos pelo artigo 165, parágrafo 2º, do Código de Processo Civil de 2015, "assumirá ação preferencial em circunstâncias onde não

exista ligação anterior entre as partes, terá a capacidade de propor resoluções para o conflito, sendo proibido o uso de qualquer tipo de coação ou ameaça para encorajar as partes a conciliar".

Enquanto isso, a mediação é conduzida pelo intermediário, figura imparcial e desinteressada que não tem como objetivo ativo sugerir um acordo, mas sim aplicar estratégias de reaproximação entre as partes, que previamente haviam interrompido a comunicação, para que elas próprias desenvolvam um entendimento; o intermediário "assumirá ação preferencialmente em situações onde exista um relacionamento anterior entre as partes, auxiliará as partes a entender as questões e os interesses conflitantes, para que, ao reestabelecerem o diálogo, possam identificar de forma independente soluções conciliatórias que resultem em vantagens mútuas", de acordo com o parágrafo 3º do artigo 165 do CPC/2015 (CARVALHO, 2017).

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

Os desentendimentos tributários surgem do desacordo entre a imposição de tributação realizada pelo sujeito ativo em relação ao sujeito passivo da relação jurídico-tributária. Assim, é factível que o contribuinte de certo imposto conteste perante o judiciário a sua aplicação ou ausência dela, ingressando com uma ação declaratória que busca estabelecer a inexistência da relação jurídico-tributária. Também são habituais as demandas de repetição de valores indevidamente pagos como tributos; ou ainda aquelas que questionam a própria norma tributária, como as ações em que se empreende a análise de sua conformidade constitucional, seja mediante um controle concentrado ou difuso (NUNES, 2015).

Finalmente, há uma diversidade de demandas no âmbito do contencioso administrativo e outras que impugnam atos praticados por agentes fiscais, exemplificado pelo mandado de segurança. Hill (2021) sintetiza de maneira semelhante as opções de conflitos presentes no cenário do processo tributário:

- 1) ante la ejecución del crédito tributario y de las sanciones pecuniarias, ejecución motivada en la falta de pago em termino com posibilidad de los ejecutados de discutir la legalidad del cobro; 2) ante la impugnación por los sujetos pasivos tributarios de las resoluciones administrativas que

determinan sus tributos; 3) ante la impugnación por los presuntos infractores de las resoluciones administrativas que les imponen sanciones; 4) ante las reclamaciones de repetición por tributos que el presunto sujeto pasivo ha creído haber pagado indebidamente; 5) ante las reclamaciones de repetición por sanciones pecuniarias que los presuntos infractores han creído haber pagado injustamente.

Em outros termos, "a discrepância que dá origem ao conflito sempre se baseará em interpretações divergentes da norma jurídica aplicável ou na avaliação ou classificação diferente dos fatos relevantes para os fins da aplicação da norma", visto que as garantias constitucionais que restringem o poder de tributar das entidades federativas têm o propósito de proteger a liberdade e os bens dos contribuintes diante da atividade de arrecadação do Estado. Quando esse equilíbrio é perturbado, surgem as discordâncias de natureza fiscal (MELO, 2012).

No entanto, apesar da diversidade de cenários conflituosos em matéria tributária, é nas demandas de execução fiscal que se concentra a grande maioria das controvérsias relacionadas a impostos no Brasil. Por essa razão, o presente estudo optou por uma abordagem estatística para analisar as questões das execuções fiscais no sistema judiciário do país, valendo-se da jurimetria como método para quantificar a importância e pertinência da desjudicialização das cobranças tributárias. Esse enfoque visa a mensurar a racionalidade e eficiência na administração da arrecadação de tributos.

Na esfera do universo jurídico brasileiro, ainda é perceptível a ausência de análises estatísticas abrangentes e notáveis em relação ao funcionamento do Direito e do sistema judiciário no país. Apesar dessa realidade, merece destaque a divulgação, em 2018, da notável "14ª edição do Relatório Justiça em Números", elaborada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), como parte do compromisso de oferecer informações ao público que busca a tutela judicial. Esses dados formam uma base factual indispensável para construir um panorama das estatísticas judiciais oficiais, algo de suma importância em um momento em que se aspira por uma gestão eficiente do Poder Judiciário, também com uma abordagem economicamente viável (ELIAS, 2018).

Somente por intermédio de dados estatísticos é possível adquirir um entendimento aprofundado do problema e traçar planos para enfrentá-lo de maneira mais apropriada. A mensuração da eficácia do serviço provido pelo sistema judiciário na resolução de conflitos pode ser devidamente realizada por meio do "Relatório Justiça em Números", o qual ressalta, no que diz respeito ao Poder Judiciário, suas

entradas monetárias, saídas financeiras, estrutura organizacional e suas atividades relacionadas ao julgamento(GODOI, 2013).

Por esse motivo, esta fonte foi utilizada como base deste trabalho, pois oferece a oportunidade de compreender de maneira clara e direta a especialização dos órgãos judiciais, incluindo também aquelas ações que são foco deste estudo, ou seja, as execuções fiscais. Isso é empregado como meio de exemplificar a urgência de buscar alternativas extrajudiciais para resolver conflitos relacionados a questões fiscais. A "14ª edição do Relatório Justiça em Números" segue a mesma orientação que os relatórios dos anos anteriores sempre mantiveram, a qual aponta que historicamente as execuções fiscais representam a principal causa da ineficiência e do desperdício financeiro no âmbito do sistema judiciário do Brasil (CARVALHO, 2017).

Essa problemática suscita sérias preocupações e possui um significado de extrema importância. Isso ocorre porque é amplamente reconhecido que nosso sistema judiciário figura entre os mais onerosos e lentos globalmente. Dessa forma, a afirmação de que "a execução fiscal constitui o fator preponderante na morosidade e nas despesas do Poder Judiciário" proporciona uma visão nítida de que os embates jurídicos relacionados a questões tributárias não podem ser predominantemente ou primordialmente dirimidos por vias judiciais, como se busca ilustrar de maneira numérica nesta seção.

Isto se deve ao fato de que podemos constatar que as execuções fiscais representam os procedimentos inerentes à cobrança de débitos tributários, e são deflagradas após esgotadas as tentativas de "recuperação do crédito tributário por meio de abordagens administrativas, resultando na inscrição desses débitos na dívida ativa (ALEXANDRE, 2016).

Desse modo, o procedimento judicial acaba por reproduzir etapas e medidas relacionadas à identificação do devedor ou do patrimônio passível de liquidar o débito fiscal, já tomadas anteriormente". Essa insatisfação surge devido à ausência de emprego de soluções alternativas à jurisdição em assuntos tributários, culminando no cenário desordenado enfrentado hoje pelo contribuinte e pela Administração Pública, gerando ausência de agilidade na prestação de serviços judiciais, além de ineficácia na gestão tributária, que, no desfecho do processo de

execução fiscal, não consegue assegurar a quitação do crédito, favorecendo aquele que comete atos de evasão, de delitos contra a ordem tributária, prejudicando os contribuintes cumpridores de suas obrigações de forma correta (SCHERER, 2015).

Essa situação encontra sua representação nos dados apresentados no "14º Relatório Justiça em Números". Isso está em conformidade com a necessidade da sociedade por soluções tributárias que não envolvam o já sobrecarregado Poder Judiciário, portanto, fora da esfera judiciária e inseridas no âmbito da mediação, arbitragem ou conciliação. No ano de 2017, os processos de cobrança fiscal constituíram cerca de 39% do total de casos em aberto em todo o sistema judicial brasileiro(DIAS, 2017).

Tal porcentagem representa 74% de todas as execuções em espera no sistema judiciário, demonstrando uma taxa de congestionamento de 91,7%. Em outras palavras, somente 10% dos processos de execução fiscal movidos no ano de 2017 foram finalizados, deixando os restantes pendentes para o ano subsequente. As ações de execução fiscal compõem 85% de todos os casos na esfera da Justiça Estadual, que é a mais requisitada para esse tipo de procedimento, uma vez que tem competência para deliberar sobre as ações relativas a tributos estaduais e municipais.

Entretanto, a Justiça Federal também registra um substancial volume dessas demandas, contribuindo com 14%, ao passo que a Justiça Trabalhista detém 0,31% e a Justiça Eleitoral mínimos 0,01%. Apesar disso, é na esfera da Justiça Federal (94%) que encontramos a maior taxa de congestionamento no que diz respeito às execuções fiscais, seguida pela Justiça Estadual (91%), Justiça do Trabalho (87%) e Justiça Eleitoral (74%)(MELLO, 2019).

O impacto gerado pelos conflitos de natureza tributária, focando exclusivamente nas execuções fiscais, exerce uma influência devastadora sobre a eficiência e a economicidade do sistema judicial no Brasil. Esse "carnaval tributário", há tempos discutido desde as análises de Alfredo Augusto Becker em 1963, está ganhando velocidade, uma vez que há um "progressivo aumento na quantidade de casos pendentes, de maneira gradual ano após ano, desde o ano de 2009"(MONTENEGRO, 2011).

Os casos emergentes, depois de uma redução em 2015, apresentaram um aumento nos anos de 2016 e 2017, com incrementos de 12,9% e 7,4%, respectivamente. O tempo necessário para dar andamento a esse acervo de

processos é de 11 anos [...], de maneira tal que, caso não sejam iniciadas novas execuções fiscais a partir deste ponto, seriam necessários 11 anos para que o sistema judicial conseguisse julgar todas as ações de cobrança fiscal pendentes no país. As conclusões abordadas no relatório mencionado são ainda mais impactantes, uma vez que apontam que, ao excluir os processos de execução fiscal, "a proporção de processos acumulados no sistema judiciário diminuiria em 9 pontos percentuais, caindo de 72% para 63% em 2017"(INSPER, 2022).

O relatório ainda evidencia o impacto positivo que a aplicação da conciliação e outras abordagens substitutivas têm sobre o sistema de justiça ao resolver uma variedade de disputas, exceto aquelas relacionadas a questões tributárias. Em resumo, podemos constatar que a ciência jurídica quantitativa, isto é, a análise estatística da tramitação das ações de execução fiscal no Poder Judiciário do Brasil, realça a iminência da adoção de métodos substitutivos à jurisdição para solucionar litígios relacionados a tributos. A desjudicialização desse tipo de controvérsia não apenas promove a eficiência e economicidade na cobrança de tributos, mas também viabiliza a implementação de alternativas conciliatórias que pacificam o conflito(CARVALHO, 2017).

A desjudicialização das disputas fiscais vai além disso e pode contribuir para o adequado funcionamento de todo o sistema judicial brasileiro. Assim, a introdução destes métodos alternativos à jurisdição na execução fiscal assegura um acesso eficiente à justiça para todos os contribuintes, autoridades fiscais e profissionais jurídicos.

4.7 PROJETOS DE LEI QUE PROPÕEM A ALTERAÇÃO DO SISTEMA DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS TRIBUTÁRIOS

4.7.1 Projeto de Lei 5080/2009

O Projeto de Lei de número 5080/2009 estabelece a intenção de modificar a forma de recolhimento dos valores pendentes junto à Fazenda Pública, introduzindo como elemento primordial e inovador a opção de restrição antecipada, mesmo durante a fase administrativa(VILLA-LOBOS, 2012).

O PL autoriza uma espécie de "pré-penhora" antes do ajuizamento da execução fiscal. Se transformado em lei o projeto permitirá que atos de

construção preparatória e provisória sejam praticados pela Fazenda Pública credora, cabendo seu controle pelo Poder Judiciário.

O Projeto de Lei em questão traz consigo a proposta de um procedimento administrativo inicial para notificar o devedor de forma conjunta com a prévia restrição e a avaliação de seus bens, além, naturalmente, da notificação formal do devedor a respeito da apreensão de seus ativos. Dessa forma, a Fazenda Pública somente instaurará o processo de execução fiscal após a conclusão do procedimento administrativo de restrição, tendo um prazo de trinta dias a partir da apreensão dos bens para ingressar com a ação de execução. No que diz respeito à penhora permanente, essa só poderá ser efetivada através do processo judicial, após a prolação da decisão inicial do magistrado na execução proposta (CABRAL, 2016).

Com base na transferência da propriedade do bem sujeito à limitação judicial, o procedimento empregado na execução fiscal segue do modelo estabelecido pelo Código de Processo Civil para as sequências de ações relacionadas a títulos executivos extrajudiciais. Os benefícios emergentes dessa abordagem nos surgem como evidentes; o método de recuperação proposto, em parte de caráter administrativo, confiaria à Administração a responsabilidade pela restrição do patrimônio e pela avaliação dos ativos, de forma que a ação de execução fiscal seria iniciada somente quando houvesse recursos suficientes para cobrir o valor da dívida. Não restam dúvidas de que a inovação tem sua origem no conceito de "pré-penhora" administrativa. Nas palavras de Marrega (2021):

Esta proposta tem em vista aperfeiçoar a cobrança da dívida ativa, sem destronar os direitos e garantias fundamentais agasalhados pela Lei Maior e pela consciência jurídica universal, conquanto fugindo do modelo tradicional, que autoriza se faça pela própria administração fiscal ativa. Isto porque a penhora é um ato administrativo e não jurisdicional, segundo a melhor doutrina, não necessitando realizar-se sob as vistas do juiz, como enfaticamente tem proclamado o Ministro Carlos Mário da Silva Veloso.

O autor mencionado também esclarece que, baseando-se na Certidão de Dívida Ativa, a Fazenda Pública teria a capacidade de conduzir todas as etapas preparatórias administrativas para a recuperação da dívida antes que a controvérsia seja submetida ao judiciário. Gomes (2017) também acrescenta que todos os mecanismos de proteção aos direitos do devedor estariam presentes tanto no âmbito administrativo quanto na esfera legal, seja por meio de objeções ou processos judiciais que busquem questionar as ações administrativas. Já na

instância judicial, o Projeto de Lei traz uma mudança fundamental e significativa no formato atualmente adotado: a imposição de que o devedor forneça garantias judiciais caso deseje debater a questão através de embargos.

Dentro do esquema delineado pelo Projeto, o sujeito devedor terá a habilidade de apresentar uma contestação, opor-se por meio de recursos legais, ou até mesmo instaurar uma ação independente, sem necessitar de assegurar judicialmente seu direito de se defender. O Projeto de Lei formaliza a restrição para discutir a obrigação fiscal, caso o devedor opte por não contestar as medidas de execução adotadas pelo Fisco no período de quinze dias, contados a partir do momento em que tomar conhecimento do ato alvo da impugnação(MELLO, 2019).

Na ausência de oposição por parte do contribuinte de acordo com os termos já mencionados anteriormente, a Certidão de Dívida Ativa transformar-se-á em um documento com uma presunção inquestionável de autenticidade, não permitindo contestações sobre a quitação da dívida em questão, exceto quando as alegações estiverem relacionadas a eventos posteriores, estiverem dentro da competência do juiz para serem tratadas de ofício ou puderem ser apresentadas a qualquer momento e grau de jurisdição com base em uma autorização legal específica. Uma outra medida de extrema importância, abordada pelo Projeto de Lei, é a criação do Sistema Nacional de Registros Patrimoniais dos Contribuintes – SNRPC(MELO FILHO, 2018).

O sistema será sob a tutela do Ministério da Economia, com o intuito de estabelecer uma rede de informações composta por todas as Autoridades Fiscais, que poderiam ser beneficiadas pelas informações disponíveis junto à Receita Federal, visando identificar patrimônio que poderia ser utilizado para saldar os compromissos tributários. Por último, é relevante enfatizar que o Projeto de Lei 5080/2009 dá destaque notório ao fortalecimento do princípio do devido processo legal. Isto se torna aparente na eliminação da necessidade de prover garantias para os créditos em questão de disputa judicial, na oportunidade de apresentar, na esfera administrativa, argumentos prévios à execução, ou até mesmo na permissão para o devedor solicitar uma ordem judicial temporária para suspender o processo de execução(GONÇALVES, 2011).

4.7.2 Projeto de Lei Complementar 469/2009

Ao contrário do Projeto de Lei 5080/2009, que propõe mudanças no trâmite da execução fiscal, permitindo a constrição de bens durante a fase administrativa, o Projeto de Lei Complementar número 469/2009 aborda diversas questões, incluindo os métodos alternativos para a resolução de litígios tributários. Este projeto reexamina a definição de acordo tributário e, assim, proporciona uma nova oportunidade para a utilização da arbitragem em questões tributárias, enquanto simultaneamente ajusta determinadas disposições do Código Tributário Nacional para se adequar às conseqüências naturais da execução fiscal administrativa. O objetivo principal do Projeto de Lei é adaptar o Código Tributário Nacional às novas formas e modalidades de solução de disputas e recuperação de obrigações tributárias (HACHEM, 2011).

O projeto trata das repercussões da arbitragem, da transação e da própria execução fiscal (parcialmente) administrativa na obrigação tributária, tratando dos reflexos específicos desses institutos jurídicos no âmbito da exigibilidade, da prescrição e da extinção da obrigação.

Ademais, o Projeto altera ainda o conceito de transação estampado no CTN atual, que passaria a constar o seguinte:

Art. 171. A lei, geral ou específica, pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que importe em composição de conflito ou de litígio, visando a extinção de crédito tributário.

Parágrafo único. A lei indicará a autoridade competente para autorizar a transação em cada caso, podendo prever hipóteses de delegação.

Torna-se evidente para nós que a inovadora definição de acordo, ao destacar de forma explícita e diferenciada controvérsia de litígio, amplia a viabilidade de empregar o método alternativo de solução de disputas, permitindo tanto a atuação preventiva por parte da Administração quanto a busca de conciliação no âmbito judiciário. Como corolário, o projeto adiciona uma nova cláusula ao parágrafo 1º do artigo 198 do Código Tributário Nacional, contempla a partilha de informações entre as instituições responsáveis pela recuperação da dívida ativa, como uma exceção à confidencialidade fiscal do devedor, materializando, dessa maneira, a previsão constitucional de colaboração administrativa entre os entes federativos no contexto tributário (CAMPOS, 2014).

4.7.3 Projeto de Lei 5081/2009

O Projeto de Lei 5081/2009 tem por objetivo estabelecer certos mecanismos de recuperação dos débitos tributários oficialmente registrados como dívida ativa da União. Isso ocorreria mediante a formalização de determinadas garantias extrajudiciais. Além disso, a proposta contempla a possibilidade de oferecer propriedades imóveis como forma de liquidar as dívidas, a alternativa de parcelar valores menores devidos e a redução das obrigações legais associadas. De acordo com a avaliação de Hill (2021), isso se configura como um Projeto de Lei que:

(...) Faculta um processo de execução, de certa forma, amigável entre a Fazenda e o Contribuinte, que oferecerá um bem para pagamento da obrigação antes mesmo da execução fiscal, concordando, pois, com seus termos. Na redação do Projeto, mediante requerimento dirigido à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, poderão ser oferecidas garantias extrajudiciais ao crédito inscrito em dívida ativa da União que não tenha sido objeto de execução fiscal.

O Projeto de Lei também delibera que os débitos incluídos na lista de dívidas ativas da União, independentemente de serem de origem tributária ou não, estarem submetidos a processo judicial ou não, possam ser cancelados, total ou parcialmente, através da realização de leilões extrajudiciais de propriedades imobiliárias, seja por aquisição ou quitação. Caso o bem oferecido suscite interesse por parte da Administração, esta terá o direito de requisitar a transformação do leilão extrajudicial em método de quitação de débitos, sendo este regulamentado como uma modalidade de encerramento de obrigações tributárias (CARVALHO FILHO, 2011).

É importante ressaltar que o Projeto de Lei desencadeou um impacto considerável na concessão da opção de pagamento por entrega em âmbito federal, formalizada por meio da Lei 13259, datada de 16 de março de 2016. Ademais, o Projeto também lida com a divisão das dívidas de montante reduzido, as quais poderiam ser fragmentadas em trinta prestações mensais, com uma dedução de até sessenta por cento do montante dos encargos legais. Outra alternativa adicional, igualmente incorporada, compreenderia o fracionamento em sessenta parcelas mensais, acompanhado de um abatimento de quarenta por cento nos encargos (GRINOVER, 2018).

Por derradeiro, no caso em que o devedor opte por realizar o pagamento integral de uma só vez, o desconto relativo ao encargo legal é de noventa por cento.

Por conclusão, é imperativo frisar que o intuito subjacente do Projeto de Lei é ampliar as modalidades de liquidação extrajudicial dos débitos tributários, reduzindo os contenciosos e autorizando um aumento na eficácia do processo de coleta dos créditos oficialmente registrados como dívida ativa da União(ELIAS, 2018).

4.7.4 Projeto de Lei 5082/2009

O Projeto de Lei atualmente sob análise é identificado como 5082/2009, o qual traça os procedimentos e diretrizes que a União, através dos órgãos da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional e da Secretaria da Receita Federal do Brasil, bem como os sujeitos passivos de obrigações tributárias, devem seguir para formalizar o entendimento tributário. O Projeto de Lei estabelece quatro cenários nos quais a transação tributária poderá ser efetivada: transação em trâmite judicial, transação em contextos de insolvência civil, falência e processo de recuperação judicial, por meio da reabilitação fiscal, e, por último, a transação administrativa mediante ação de adesão (MELLO, 2019).

Nos termos do art. 30 do citado Projeto, a convenção em curso processual objetivará a controvérsia entre as partes, tal como expresso na demanda inicial, cujo desfecho, seja no âmbito de fatos ou de direito, poderá ser alcançado até mesmo mediante a inclusão de elementos não evidenciados no curso processual, tendo seu alcance limitado quanto a ações de natureza cautelar e mandamental (NUNES, 2015)

Na segunda circunstância, a pactuação durante procedimentos judiciais, abrangendo situações de insolvência civil, falência e recuperação judicial, poderá ser estabelecida através de uma proposta apresentada pela Fazenda Nacional e direcionada ao tribunal competente. Importa ressaltar que tal cenário pode ser aplicável em qualquer caso de cobrança voltada a um sujeito tributário que tenha sido oficialmente declarado em um estado de insolvência por meio do sistema judiciário. Chama a atenção o fato de que, caso esse sujeito consiga alcançar a sua reabilitação, resultando na dissolução da insolvência ou da falência, será necessário formalizar um pacto de observância com os princípios, com a finalidade de manter, ao longo dos cinco anos subseqüentes, a sua conformidade tributária em todas as obrigações fiscais de nível federal (CAMPOS, 2014).

A transação contemplada em situações de restauração tributária tem o propósito de viabilizar a manutenção das atividades das empresas que enfrentam um período de dificuldades financeiras passageiras, assegurando a sua continuidade como uma fonte permanente de oportunidades de emprego e atividade econômica, assim cumprindo a sua função de contribuição à sociedade. O último cenário de acordo é aquele de natureza administrativa mediante adesão, que pode ser efetivado após a aprovação tanto do Ministro de Estado da Fazenda quanto do Advogado Geral da União. Este tipo de concordância tem por objetivo a resolução de disputas legais em questões tributárias, inclusive aquelas de ampla relevância, desde que seja observada a jurisprudência uniforme emanada do Supremo Tribunal Federal ou de instâncias judiciais superiores (MELO FILHO, 2018).

O Projeto de Lei também determina e especifica quais as concessões poderão ser estipuladas pela Administração, restringindo a transação somente aos importes secundários, como penalidades, encargos de atraso, honorários de sucumbência e outros ônus monetários. Em qualquer uma das modalidades de acordo previstas no Projeto, a negociação não poderá ser realizada abaixo do valor devido em tributo, tampouco escapar da aplicação ou negligenciar os preceitos de um acordo internacional, lei ou decreto, com a alegação de inconstitucionalidade, ou ainda, abordar uma questão de fato ou de direito sem aderir aos limites do conflito ou do litígio (GANDRA, 2016).

Após a consumação do acordo entre o contribuinte e a Administração, acarretará no abandono por parte do sujeito passivo do direito que fundamentou a ação, seja na esfera administrativa ou no âmbito judicial. Além disso, o Projeto de Lei também amplia o escopo do processo de consulta, introduzindo o procedimento de consulta especial, que terá o propósito de elucidar impasses ou discrepâncias na interpretação da legislação tributária federal, podendo ser requerida à Receita Federal por representantes da Administração nos níveis estadual, distrital e municipal, assim como por entidades e associações. Analisando o Projeto de Lei nº 5082/2009, Hachem (2011) ressalta o seguinte:

(...) Embora necessite de alguns ajustes, representa um grande avanço, ao alargar a percepção do processo tributário democrático, aproximando o Direito brasileiro dos grandes modelos do Direito Comparado, inspirado pela idéia de processo equitativo, compatível com os princípios da liberdade, da Justiça (capacidade contributiva) e da segurança jurídica (legalidade, tipicidade, proteção de confiança e defesa do interesse público), superando-se a ideologia absoluta da tipicidade fechada.

Para concluir, enfatizando a visão de um sistema tributário participativo, o Projeto também propugna que todas as ações e trâmites devem seguir os princípios de autenticidade, de retidão, de honestidade, de credibilidade, de cooperação e de rapidez.

4.7.5 Projeto de Lei 2412/2007

Na Câmara dos Deputados, encontra-se em tramitação outro projeto legislativo que aborda modificações no procedimento de execução de débitos registrados na dívida ativa. O PL 2412/2007, proposto pelo deputado Regis de Oliveira, apresenta uma abordagem mais audaciosa em comparação ao PL 5080/09. O objetivo central do Projeto de Lei 2412/07 é estabelecer regulamentação para a execução fiscal de maneira a ocorrer inteiramente no âmbito administrativo. Isso fica nítido no teor do seu artigo inicial, que estabelece que: A execução administrativa da Dívida Ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas respectivas autarquias e fundações públicas será regida por esta lei e, de forma subsidiária, pelo Código de Processo Civil(ALEXANDRE, 2016).

O autor da proposta legislativa atribui a responsabilidade pela condução do processo de execução ao órgão competente da Fazenda Pública encarregado de registrar o débito, com a Procuradoria da Fazenda Nacional responsável pelos créditos da União, e o órgão equivalente nos Estados e Municípios. De acordo com a disposição estabelecida no artigo 6º do projeto de lei em análise, os procedimentos executivos serão conduzidos nos registros da Dívida Ativa, conforme delineado a seguir (BATISTA JÚNIOR, 2014):

Art. 6º Os atos executivos determinados pelo órgão encarregado da execução fiscal serão realizados pelos agentes fiscais, com observância do devido processo legal. § 1º A execução fiscal será processada nos próprios autos de inscrição da Dívida Ativa.

O órgão encarregado da administração tributária e execução fiscal terá a responsabilidade de conduzir todas as etapas do processo, incluindo a notificação inicial, o bloqueio de bens, a apreensão, a inscrição, a comunicação e a alienação. Conforme estipulado pelo artigo 10 do Projeto de Lei 2412/07, a decisão preliminar proferida pela autoridade competente já incorpora uma série de instruções,

abrangendo desde a comunicação ao devedor até a avaliação dos bens sujeitos a apreensão (HILL, 2021):

Art. 10. O despacho que ordenar a expedição do mandado executivo importa em ordem para: I – notificação do executado para, no prazo de 15 (quinze) dias, pagar a dívida, com juros, multa de mora ou de ofício e demais encargos indicados na Certidão de Dívida Ativa, impugná-la administrativamente ou ajuizar embargos à execução, com efeito suspensivo, perante o juízo competente; II – penhora de bens suficientes, se não for paga a dívida, nem impugnada a execução ou ajuizados embargos, ou ainda se forem a impugnação ou os embargos rejeitados; III – arresto de bens garantidores, se o executado não tiver domicílio certo ou se dele se ocultar, se não for encontrado, apresentar impugnação ou propuser embargos manifestamente protelatórios ou se agir de má-fé, nos termos dos artigos 17, incisos I a VII e 600, incisos I a IV, do CPC. IV – registro do arresto ou da penhora, independentemente do pagamento de custas ou de outras despesas cartorárias; V – avaliação dos bens arrestados ou penhorados. (grifo pessoal).

Está previsto que haja a possibilidade de contestação administrativa, contanto que esteja relacionada a uma matéria de ordem pública, que possa ser determinada de ofício pelo próprio órgão encarregado de conduzir a execução, sendo que tal contestação será apresentada por meio de uma simples petição inserida nos autos. O devedor possui o direito de instaurar uma ação de oposição à execução fiscal assim que receber a notificação(GOMES, 2017).

Para isso, não será necessário oferecer garantias para a execução, o que modifica o critério atual que estabelece como requisito processual para opor-se à execução a prestação de garantia para o débito. No que diz respeito à interrupção e arquivamento dos autos até que a prescrição seja declarada, quando não for possível localizar os bens do devedor, este Projeto de Lei trouxe fundamentalmente o mesmo teor do texto contido no PL 5080/09, ao tratar, em seu artigo 19, sobre a atribuição concedida à autoridade administrativa(MELLO, 2019):

Art. 19. O curso da execução fiscal será suspenso, quando não forem localizados bens sobre os quais possa recair a penhora. § 1º Decorrido o prazo de 1 (um) ano, sem que sejam encontrados bens penhoráveis, os autos da execução fiscal serão arquivados, pelo prazo prescricional de 5 (cinco) anos. § 2º Encontrados bens penhoráveis dentro do prazo prescricional previsto no § 1º, serão desarquivados os autos para prosseguimento da execução fiscal. [...]. § 4º A prescrição, de que trata o § 1º, poderá ser decretada de ofício pelo órgão competente para a execução fiscal ou pelo juízo competente para decidir os embargos do executado.

Não resta incerteza quanto à intenção do proponente deste projeto em questão, o qual almeja a transposição de todas as ações executivas para o âmbito administrativo, com o propósito de acelerar o trâmite da execução, aliviar a carga

sobre o Poder Judiciário e conferir à esfera executiva a responsabilidade pela condução de todas as etapas da execução fiscal.

5. HIPÓTESES PARA O APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA DE COBRANÇA DA DÍVIDA ATIVA

5.1 MEIOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

5.1.1 Transação Tributária

A transação se configura como o fruto de um percurso, um entendimento que pode ser alcançado percorrendo várias vias, dentre as quais se destacam a conciliação, a mediação e a negociação direta. É perceptível, assim, que a transação representa um pacto que requer concessões mútuas, construído por intermédio da utilização de métodos alternativos de solução de contendas. Segundo a ótica de Gomes (2017), a transação assume um papel crucial na quitação do débito tributário e no descongestionamento do aparato judiciário, como se pode constatar:

A maior vantagem da transação como instrumento de prevenção de litígios na relação de tributação, todavia, será a redução significativa do número de processos que hoje sobrecarregam os órgãos de julgamento, tanto no Judiciário como na própria Administração Tributária. Hoje no Brasil um imenso número de processos é decorrente de litígios com o Fisco. A existência de leis inconstitucionais obriga a Administração Tributária a formular exigências que afinal são inúteis em face da declaração de inconstitucionalidade. Outras tantas exigências afinal julgadas improcedentes são feitas pelas autoridades administrativas com fundamento em interpretações oficiais da lei que não prevalecem no Judiciário. Assim, a possibilidade de acordo no âmbito do lançamento tributário pode ser um meio extremamente eficiente para a redução do exagerado número de processos, com evidente proveito para as partes. Para o Estado, encurtamento do prazo para a entrada de recursos financeiros e pela redução do custo operacional dos órgãos de julgamento. E para o contribuinte, com a eliminação de pendências que se arrastam por longos anos degradando a segurança de que necessitam para o desempenho de suas atividades normais e com a eliminação dos custos que tais pendências implicam.

No âmbito tributário, a transação foi concebida pelo legislador tendo como fundamentos particulares. As regras abrangentes para abordar essa temática encontram-se detalhadas no artigo 156 do Código Tributário Nacional, que apontou a transação como um meio de quitar o crédito tributário, bem como no artigo 171:

Art. 171. 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. Parágrafo único. A lei indicará a autoridade competente para autorizar a transação em cada caso.

Ainda que claramente mencionada no âmbito do Código Tributário Nacional, o qual delineou os traços genéricos desse princípio, embora condicionando sua eficácia à promulgação de normas próprias por parte das entidades federativas, a transação tributária não conseguiu consolidar sua posição no corpo legal do Brasil. É notável que vários dos elementos federativos não dispõem sequer de regulamentos específicos que regulem e autorizem a prática da transação tributária.

Alguns estudiosos defendem a supressão ou declaração de inconstitucionalidade do artigo 171, sob a alegação de que estaríamos lidando com uma disposição que permite a disposição do direito patrimonial público pela Fazenda Pública, algo que é considerado um direito inalienável. A doutrina da inalienabilidade do crédito tributário, embora tenha sido consagrada como um princípio quase inquestionável do direito, a ponto de alguns autores rejeitarem qualquer restrição, deve ser interpretada como um conceito de direito positivo, variando conforme a configuração específica de cada sistema legal (DIAS, 2017).

A conhecida limitação da alienação do patrimônio público é, desse modo, condicional, conforme evidenciado pela freqüente transferência de bens e direitos estatais para atores privados. É pertinente mencionar, como exemplo, a possibilidade de o Estado negociar, inclusive no âmbito penal. Na transação penal, o Estado renuncia à sua obrigação de exercer a punição, enquanto o acusado abdica do direito de se defender (CARVALHO, 2017).

Além disso, é notável a falta de precisão na redação do artigo 171 do Código Tributário Nacional, iniciando-se pela premissa de que a transação resultaria automaticamente na extinção do crédito tributário, quando, em realidade, tal extinção estará condicionada à observância dos termos pactuados, em vez da mera realização da transação em si. De acordo com a doutrina, essa espécie de acordo especial requereria a presença de três elementos intrínsecos: anuência, concessões mútuas e controvérsia. Nas palavras de Grinover (2018):

A amplitude desses elementos e as relações entre eles dependerão da atuação concreta do legislador, que possui liberdade, dentro dos limites constitucionais para regular o instituto. Com base nesse âmbito de

liberdade, o legislador brasileiro tratou com características peculiares, da transação no direito privado e no direito público.

Em relação ao elemento do acordo denominado anuência, o Código Tributário Nacional destaca que a transação é facultativa dentro dos limites legais, não devendo ser obrigatória. No que concerne ao sujeito contribuinte, parece evidente que sua manifestação será plenamente volitiva, enquanto para a entidade administrativa, não se tratará de uma vontade de cunho amplo, mas sim uma "vontade administrativa" delineada pelos preceitos legais (BUENO, 2013).

De qualquer modo, no contexto da transação, sempre se manifestará o elemento da vontade, evitando-se um pacto unilateral. No que diz respeito ao elemento de disputa, emerge uma considerável disputa quanto à sua compreensão. Deve tal disputa abranger somente aspectos administrativos, ou exige a formulação de um conflito levado a julgamento? O legislador, contudo, não conseguiu dissipar essa incerteza, uma vez que não formulou uma definição para o termo controvérsia, suscitando debates no meio acadêmico.

Entende-se, portanto, que o Código Fiscal Nacional fez uso do vocábulo "conflito", o qual por si só remete a um instante específico, no momento em que surge a contenda. Logo, se nos concentrarmos somente na contenda no sentido processual, não haveria margem para transações na esfera administrativa. De outra forma, se mostra evidente que o termo "conflito" empregado na regra, também abarca a deliberação na esfera administrativa. Basta a objeção administrativa à obrigação tributária para que se estabeleça um conflito hábil a possibilitar a negociação, mesmo na formulação atual do Código. O entendimento de Marrega (2021) segue uma linha análoga:

O CTN utilizou o termo litígio no sentido técnico, de conflito de interesses qualificado por uma pretensão resistida, resistência esta que pode ocorrer na esfera administrativa ou judicial: "o momento, pois, em que surge o "litígio" é aquele quando o conflito surgido na disputa em torno do mesmo bem não encontra solução voluntária ou espontânea entre os diversos concorrentes e, persistindo o primeiro na exigência de que o segundo lhe entregue o bem, esse resiste, negando a cumprir o que é reclamado".

Logo, não há dúvidas de que a decisão de abranger o litígio também no contexto administrativo, como condição para viabilizar a conciliação, é sem sombra de dúvidas a mais lógica no contexto das regras amplas. Se assim desejar, o legislador, no âmbito das leis específicas, terá a capacidade de restringir a aplicação no âmbito administrativo, o que não se apresenta como a escolha mais precisa, uma

vez que quanto mais precocemente a controvérsia puder ser solucionada, mais estará contribuindo para a eficácia do desfecho do litígio(COLARES, 2017).

Além disso, é imperativo abordar, mesmo que de maneira concisa, a pertinência da negociação com o intuito de evitar litígios. As considerações de Paulo de Barros Carvalho, ao analisar o vocabulário empregado no Código Tributário Nacional, sugerem que, em contraposição ao que ocorre no Código Civil, a possibilidade de acordo no âmbito tributário estaria restringida a pôr termo à disputa, necessitando assim de uma controvérsia para que as partes possam transigir. Entretanto, não há impedimento para que fora do procedimento, o sistema crie oportunidades não para acordos estritos, que pressupõem um grau de decisão, mas sim para a conciliação legal por meio de adesão, estabelecendo uma rota alternativa dentro dos parâmetros legais, com vantagens e desvantagens que o contribuinte pode ou não optar por assumir (GANDRA, 2016).

Isso exemplifica o REFIS, um plano recorrente promovido pelo órgão estatal que proporciona oportunidades para quitação com descontos, seja de maneira imediata ou em prestações, dos débitos de natureza tributária. De forma resumida, percebemos que o REFIS consiste em um acordo entre dois sujeitos, um atuando no pólo ativo e o outro no pólo passivo da relação jurídica obrigacional tributária, no qual, por meio de concessões mútuas, solucionam os aspectos relacionados ao crédito tributário reclamado, configurando esse ato como uma espécie de pacto tributário específico (MELO FILHO, 2018).

A particularidade inerente a essa transação emerge de duas circunstâncias: a primeira resulta da formalização do acordo em si, enquanto a segunda decorre da observância das obrigações assumidas, isto é, na etapa inicial – quando da celebração do entendimento, ambas as partes devem realizar concessões recíprocas e assumir compromissos, notadamente, o pagamento parcelado por parte do devedor; já em um segundo estágio, ocorre o cumprimento, por parte do obrigado, de sua obrigação tributária previamente delimitada.

Logo, o REFIS constitui uma negociação que se desenvolve em dois estágios distintos: no primeiro, há o estabelecimento do entendimento entre as partes participantes, com concessões recíprocas e a possibilidade de pagamentos parcelados; no segundo, uma vez que as obrigações pecuniárias são cumpridas, ocorre a quitação do dever. Nessa circunstância, apesar de não haver disputa ou

processo pendente, dado que os critérios legais são objetivos, não surgiria qualquer impedimento quanto à adoção do referido instituto (BATISTA JÚNIOR, 2014).

A negociação implica em relações mútuas. Não representa a conquista total, o que acarretaria em uma parte submetendo-se às exigências da outra, tampouco a renúncia total, estando, exatamente, no equilíbrio das trocas mútuas o conteúdo específico do entendimento. Se o litígio for solucionado sem concessões mútuas, no caso de uma das partes não estar cedendo, não se configurará uma negociação, mas sim uma atitude de liberalidade. O Código Tributário Nacional, de maneira explícita, estipula que as trocas recíprocas resultarão na resolução da disputa e na subsequente liquidação da dívida tributária.

Entretanto, nem sempre tais trocas terão como resultado o fim da obrigação tributária, uma vez que de maneira freqüente poderá depender do efetivo pagamento. Esta é a visão de Hachem (2011), ao explicar que a extinção da obrigação tributária ocorrerá, após a celebração do entendimento, não por causa das concessões recíprocas, mas sim devido ao pagamento: "o processo de conciliação apenas pavimenta o caminho para que o sujeito passivo quite seu débito, promovendo a dissolução do vínculo". Em harmonia com essa compreensão, Melo (2012) destaca as trocas na negociação da seguinte maneira:

Poderá ela funcionar como moeda de troca no alongamento ou no parcelamento do crédito ou de parte dele (moratória); no cancelamento de parte do principal (remissão parcial) da multa (anistia total ou parcial) e dos juros, ou, ainda, no valor da sucumbência ou das despesas decorrentes do ajuizamento ou do processamento da cobrança judicial do crédito tributário. Poderá, ainda, acarretar efeitos outros, como a anulação do lançamento primitivo e a elaboração de outro, com o imediato pagamento. Enfim, as circunstâncias aconselharão a possibilidade da transação tributária e a sua abrangência.

Por fim, há acordo generalizado de que a conciliação demanda trocas mútuas, competindo a cada envolvido um ganho menor do que o que poderia alcançar ao término de uma possível contenda, caso saísse vitorioso; e um proveito que, independentemente do valor, já seria notável, tendo em mente que, se fosse o perdedor na disputa, a parte derrotada não obtivera nada.

5.1.2 Arbitragem Tributária

A despeito de sua longa utilização como abordagem alternativa para resolver desentendimentos, a arbitragem mantém uma posição secundária, porém em

ascensão, sendo marcada por processos não formais, árbitros com competência técnica e sentenças vinculativas sujeitas a restrições quanto a possíveis apelos. De acordo com a definição proposta por Costa (2017), a arbitragem é caracterizada da seguinte forma:

Meio alternativo de solução de controvérsias por meio da intervenção de uma ou mais pessoas que recebem seus poderes de uma convenção privada, decidindo com base nela, sem intervenção estatal, sendo a decisão destinada a assumir a mesma eficácia da sentença judicial.

O emprego da arbitragem é válido tanto para dirimir disputas entre indivíduos quanto para litígios que abarquem entidades governamentais. No último caso, o Brasil já utilizou a arbitragem como meio de resolver contendas com Estados estrangeiros - questões marítimas, de cunho financeiro e até mesmo limites territoriais - a fim de alinhar-se com as tendências do Direito Internacional (BORTZ, 2014).

Com a promulgação da Lei nº 9.307 de 23 de setembro de 1996 (Lei de Arbitragem), uma discussão doutrinária emergiu sobre a viabilidade de empregar a arbitragem para solucionar conflitos envolvendo a Fazenda Pública. Essa controvérsia foi sanada por meio da publicação da Lei 13.129 de 26 de maio de 2015, que acrescentou o § 1º ao artigo 1º da Lei de Arbitragem, declarando: “A administração pública direta e indireta poderá recorrer à arbitragem para resolver controvérsias referentes a direitos patrimoniais disponíveis” (BERNADINA, 2015).

Depois da reforma legal, as incertezas que envolviam a possibilidade de utilizar a arbitragem para resolver desentendimentos que afetassem a Fazenda Pública passaram a ser incontestáveis. As críticas direcionadas ao procedimento de arbitragem tributária freqüentemente são as mesmas que são apontadas contra a negociação tributária, de tal maneira que as considerações sobre essas críticas, particularmente em relação à imutabilidade do crédito tributário, foram discutidas anteriormente. No âmbito da arbitragem, as partes não estão tratando ou dispensando de direitos, mas sim colaborando para decidir em conjunto qual instância judicial ficará encarregada de resolver o desacordo. Calmon (2015) explica que:

Ao optarem por submeter a controvérsia tributária ao juízo arbitral, as partes não estão dispondo do direito em discussão, mas somente renunciando à solução estatal do conflito. Ou seja, não se sabe se o resultado será no sentido de conferir o direito integralmente a um dos litigantes, ou parcialmente a ambos, nem há manifestação pela renúncia a parcela do

direito em discussão. As partes definem, apenas, que a solução será conferida por uma corte não estatal e que a decisão será vinculante entre as partes.

Para além das barreiras habituais enfrentadas pela transação, um ponto específico da arbitragem requer nossa atenção: as sentenças arbitrais definitivas. Isso se dá porque, mesmo sendo um procedimento célere, podem surgir discrepâncias entre as decisões arbitrais, devido à ausência de uniformidade na interpretação jurisprudencial, como é visto nos processos judiciais. No entanto, essa crítica não é fundamentada, já que as partes, ao optarem pela via arbitral, já estão cientes da falta de um processo de padronização das resoluções, contrabalançando esse ônus com as vantagens da eficiência procedimental e da análise especializada.

Explorando a questão de maneira mais profunda, a arbitragem não tem como objetivo substituir as vias judiciais e administrativas de resolução de desentendimentos, mas sim atuar como um complemento em circunstâncias particulares que a justifiquem. Apesar das vantagens abordadas, a adoção da arbitragem para resolver conflitos possui uma abrangência limitada no âmbito do Direito Tributário, assim como em outras esferas, e não terá um impacto de grande monta na redução das quantidades de casos indicadas pelo Conselho Nacional de Justiça. O ponto crucial aqui não é a quantidade, mas sim a qualidade (NALINI, 2013).

A arbitragem desempenha um papel de destaque em contextos de maior intrincamento, abarcando questões específicas que freqüentemente escapam da alçada técnica do Poder Judiciário. É incontestável que certas divergências podem ser mais bem examinadas por um tribunal arbitral em comparação a um órgão judicial, especialmente em situações que envolvem uma sofisticada complexidade técnica. Esses procedimentos, para além de se prolongarem no tempo, demandam uma quantidade significativamente maior de esforço, atenção e recursos quando tratados por uma instância judicial, a título ilustrativo (MENDES, 2015).

A opção pela arbitragem nesses cenários, embora não tenha um impacto substancial sobre o total de processos, exerce uma influência no sistema de resolução de litígios tributários, economizando os recursos do Estado que seriam destinados a um processo que não se desenvolve com a devida agilidade e absorve recursos financeiros significativos (CERQUEIRA, 2015).

Outro ponto que atrai a atenção dos especialistas diz respeito à extensão material dos conflitos tributários que podem ou não ser submetidos à arbitragem. Isso implica questionar quais tipos de questões podem ser considerados em um contexto arbitral: questões de fato ou de direito? A tendência predominante é aquela que argumenta que apenas as questões de fato seriam adequadas para a arbitragem tributária, "em razão do conhecimento especializado reconhecido de agentes administrativos, como procuradores e auditores fiscais" (SILVA, 2016).

Dando um passo adiante, seria altamente relevante que as questões jurídicas pudessem ser resolvidas pelo Poder Judiciário, considerando a importância de estabelecer jurisprudência a partir das decisões, assegurando que uma mesma solução aplicada a um caso seja aplicada de modo igualitário aos demais. Não difere do ponto de vista de Bortz (2014), que advoga pela limitação da arbitragem tributária somente aos conflitos envolvendo elementos de fato, mantendo a análise das questões de direito (como a constitucionalidade, a legalidade e a imposição de sanções pecuniárias) no âmbito do processo contencioso habitual. Essa restrição, de modo algum diminuirá a importância prática da arbitragem. Mesmo quando limitada a questões fácticas, ainda terá um papel relevante em sua aplicação:

Em nosso entender, todas as matérias próprias de inversão do ônus da prova, por presunções e similares, garantem um espaço de disponibilidade, relativamente aos direitos patrimoniais envolvidos. É o que se vê nos casos de incidências com bases presumidas, dependentes de arbitramento ou de qualquer outra espécie de critério indeterminado, como preço de mercado, valor venal, valor da terra nua, pautas de valores, definição de preços de transferências definição de mercadorias, como a qualificação de produtos, numa tabela ordenada segundo a seletividade e essencialidade, custos e valor de bens intangíveis, hipóteses de cabimento de analogia e equidade, etc.

Também se podem identificar como elementos essenciais da arbitragem, situações complexas, nas quais uma análise técnica apropriada para o correto julgamento das disputas é fundamental, tais como: aquelas que abrangem cálculos intrincados, aspectos relacionados à estrutura tributária, composição de produtos e materiais. Tais dilemas, de modo geral, são tipicamente submetidos a uma análise pericial em juízo, e é claro que seriam solucionados com mais perícia e eficiência se fossem deliberados no contexto da arbitragem, por um árbitro especialmente habilitado para tal (SILVA, 2016).

E conclusão, verifica-se que existem defensores da aplicação da arbitragem no campo tributário, desmantelando todos os preconceitos e concepções antigas

que limitavam a adoção desse instrumento, que promete trazer notáveis melhorias para a gestão pública e para o contribuinte. É imprescindível abordar esse tema sem as restrições tradicionais, a fim de evitar uma interpretação equivocada e hesitante da evolução do direito no contexto das modernas estratégias de resolução alternativa de litígios, inclusive na esfera tributária (COSTA, 2017).

5.1.3 Protesto Extrajudicial das CDAS e cobrança administrativa

A utilização de instrumentos de cobrança administrativa antes do ingresso de execuções fiscais revela o contexto de se primar por uma execução fiscal útil, ou seja, de não se levar primeiramente a demanda ao judiciário, e sim tentar cobrar-se administrativamente o débito, e protestar a CDA, como força de coerção extrajudicial a satisfação do débito.

Prova disso é que o índice de recuperação é alto em comparação com as demais formas diretas de cobrança tributária, como abordado pela Procuradoria da Fazenda Nacional onde há: um percentual de recuperação de 19%. Trata-se de um índice expressivo quando comparado ao da execução fiscal que gira em torno de 1 %. (D'AMBROSIO, 2016)

A lei federal 12.767/2012, alterando a lei federal 9492/1997, promoveu importante alteração para incluir essa possibilidade ao preconizar que:

Art. 1º Protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida. Parágrafo único. Incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas. (Incluído pela Lei nº 12.767, de 2012)

Essa importante mudança representa uma forma de descongestionar o Poder Judiciário e trazer eficiência a arrecadação, já que muitas vezes o devedor não possui saldo ou bens penhoráveis para que a execução fiscal tenha efeito. Já com a restrição de seu nome perante o comércio em geral, frente a respectiva negativação, acaba forçando por via extrajudicial que o mesmo busque acertar seus débitos com o fisco para ter o nome limpo para poder novamente participar do mercado consumidor.

Nota-se, portanto que a judicialização desenfreada, sem a preocupação de uma execução fiscal útil acaba por vezes, atrapalhando a própria administração pública na busca da recuperabilidade do crédito, pois em vista de uma racionalidade, se acaba por ajuizar milhares e milhares de processos que por vezes ficam parados, por falta de saldo ou bens a penhoras, enquanto alternativas extrajudiciais como o protesto da CDA, repercutem de maneira mais efetiva na recuperação do crédito tributário, pois envidam um viés cognitivo no devedor de que o mesmo mais cedo ou mais tarde terá que limpar seu nome.

A conclusão com isso é que se a execução fiscal possui um prazo hábil de até 5 anos de prescrição para seu ajuizamento, numa análise econômica, é muito mais viável que este crédito fazendário antes do ajuizamento seja trabalhado com vistas a cobranças administrativas e protestos extrajudiciais, reduzindo a litigiosidade e aumentando a arrecadação.

5.2 A NECESSÁRIA REFORMA TRIBUTÁRIA COMO FATOR DE FORTALECIMENTO DA ARRECADAÇÃO PÚBLICA

No Brasil, o padrão de obtenção de recursos se diferencia das nações desenvolvidas no que diz respeito à ênfase da tributação, uma vez que em nosso país os tributos incidem principalmente sobre os produtos de consumo e utilidades, em detrimento da propriedade e dos rendimentos, o que resulta em uma carga mais pesada sobre os cidadãos menos abastados, os quais, de maneira notória, direcionam a maior parte de seus proventos para adquirir bens e serviços (SILVEIRA, 2017).

Nessa perspectiva, uma pesquisa realizada pelo IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas em 2019, chegou à conclusão de que, no sistema tributário brasileiro, os impostos indiretos correspondem a mais de 51% do total da carga tributária bruta e que a manutenção da estratégia do Brasil em focar a tributação nos impostos sobre bens e utilidades (impostos indiretos), em detrimento dos impostos sobre os rendimentos e a propriedade (impostos diretos), viola efetivamente o princípio de capacidade contributiva, resultando em um sistema prejudicial, no qual os indivíduos e famílias com menor renda acabam financiando uma parcela maior da arrecadação estatal (GONÇALVES, 2020).

Conforme as observações de Cerqueira (2015), o esquema de tributação de mercadorias e serviços no Brasil acarreta outros dilemas, dentre os quais se destaca a deficiente organização das operações empresariais, resultando em um impacto desfavorável sobre a eficácia produtiva e provocando uma sensação de insegurança no domínio jurídico:

O sistema de tributação de bens e serviços no Brasil é composto por diversos tributos que foram divididos segundo bases de incidências diferentes (circulação de mercadorias, prestação de serviços, industrialização e receita/faturamento) e cuja competência para instituição e arrecadação foi distribuída aos diversos entes federativos.

Com efeito, a eficácia da produção industrial no Brasil tem sido prejudicada por um sistema tributário carente de eficiência, o que, em última análise, coloca peso sobre os investimentos e prejudica o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB). Como resultado, é imprescindível a substituição desse sistema por um modelo novo, que seja caracterizado pela justiça, contemporaneidade, simplicidade, clareza, neutralidade e equidade (MANCUSO, 2014).

Outro ponto relevante é um estudo realizado pela Câmara dos Deputados, durante o ano de 2019, o qual ressaltou que, em média, os países que compõem a OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) - conhecida como a "aliança dos países desenvolvidos" e composta por 36 membros - angariam cerca de 37% de suas receitas provenientes da tributação dos rendimentos e cerca de 25% da tributação sobre o consumo (GONÇALVES, 2020).

Nas nações altamente desenvolvidas, exemplificadas de maneira destacada pelos Estados Unidos da América, o paradigma tributário é construído a partir do princípio de "conformidade voluntária". Sob esse enfoque, o governo norte-americano parte do pressuposto da probidade dos contribuintes e da concepção compartilhada de que todos devem reportar suas fontes tributáveis em favor do bem comum. Assim, a adesão voluntária nos EUA é considerada uma alternativa às normas estipuladas pelo Estado que regulamentam as condutas das corporações e dos cidadãos (ARENHART, 2017).

No que concerne aos norte-americanos, o critério determinante para a delimitação da jurisdição tributária global se apóia na nacionalidade, implicando na tributação dos rendimentos originados internamente, independentemente da localização onde foram percebidos. A preponderância da receita fiscal nos Estados Unidos é angariada por intermédio do Imposto de Renda, cujo âmbito em relação a

peças físicas está intrinsecamente ligado aos lucros de capital e aos ganhos provenientes do trabalho. Em relação a pessoas jurídicas, a tributação incide sobre as receitas provenientes de vendas e dos serviços prestados(SILVA, 2016).

As taxas relativas ao Imposto de Renda nos Estados Unidos da América variam de 10% (dez por cento) a 37% (trinta e sete por cento), com as faixas de tributação divergindo de acordo com a situação do contribuinte, seja este um indivíduo solteiro, um casal que declara impostos separadamente ou alguém que lidera uma família. Quanto aos tributos norte-americanos aplicados sobre doações e transferências de propriedade, as porcentagens praticadas são expressamente elevadas, chegando a ultrapassar 50% (cinquenta por cento). Por outro lado, os impostos concernentes a propriedades e ao consumo nos Estados Unidos perfazem cerca de 17% (dezessete por cento) do montante total arrecadado, surgindo como a principal fonte de receita destinada aos governos estaduais(BERNADINA, 2015).

Ilustrando com o exemplo da Flórida, um dos principais destinos turísticos norte-americanos, a tributação vinculada a produtos e serviços equivale, em média, a somente 7% (sete por cento). Em uma perspectiva contrastante, na Europa e em várias outras nações em âmbito global, prevalece o Imposto sobre Valor Agregado (IVA), originado na França durante meados do século passado, e que mantém sua eficiência e prestígio no âmbito da União Européia até os dias atuais(WAMBIER, 2017).

Em síntese, o Imposto de Valor Agregado (IVA) representa um tributo que incide sobre as despesas e o consumo, gravando o "valor extra" (ou acrescido) nas transações efetuadas pelos contribuintes. Este imposto é categorizado como plurifásico, visto que é distribuído ao longo de todas as etapas do ciclo econômico, e é também não-acumulativo (ou neutro), uma vez que o seu pagamento é compartilhado entre os diversos intermediários na cadeia produtiva. Nesse sentido, ele é cobrado em todas as fases do processo de produção e comercialização, assegurando, em cada fase, o crédito correspondente ao imposto pago na fase anterior, o que reduz consideravelmente as possibilidades de evasão fiscal (CREMASCO, 2013).

Em relação às alíquotas do IVA, elas podem chegar até 27% (vinte e sete por cento) em certos países, a exemplo da Hungria, e atingir 17% (dezessete por cento) em outras nações, como é o caso de Luxemburgo. Além disso, dependendo da

essencialidade do produto, tais taxas podem ser reduzidas a ponto de chegarem a zero (BORTZ, 2014).

Em outro aspecto, no Brasil, a tributação incidente sobre mercadorias e serviços é responsável por 51% (cinquenta e um por cento) da carga tributária total, enquanto a tributação que afeta o patrimônio e os rendimentos corresponde a cerca de 18% (dezoito por cento) dessa mesma carga. Wambier (2017), ao discorrer sobre a questão da reformulação tributária, chegam à conclusão de que ela se converterá em um autêntico meio para efetivar a justiça na redistribuição, uma vez que o modelo de tributação em vigor no Brasil atualmente parte de uma premissa equivocada:

O atual modelo de tributação privilegia a taxação sobre o consumo, onerando principalmente as classes de renda mais baixa. Em outras palavras, incidindo a tributação sobre o consumo, o esforço dos pobres para pagar os seus impostos é muito maior que o dos ricos. O sistema inverso e desejável ocorre justamente quando a alternativa é por um sistema tributário progressivo, incidindo o imposto mais sobre o patrimônio e a renda.

No que concerne à exigência de que a reforma tributária seja aprovada para diminuir os litígios judiciais e aumentar a arrecadação, é notável uma conferência que ocorreu no ano de 2019, na Universidade Nove de Julho, uma instituição de ensino renomada sediada em São Paulo. Nessa ocasião, Wambier (2019) abordou a temática com grande preocupação em relação ao futuro da justiça, enfatizando a necessidade de ajustes no sistema tributário para reduzir a quantidade de disputas em assuntos tributários, incluindo aquelas que estão sendo analisadas pela Suprema Corte como se observa nas citações a seguir (GONÇALVES, 2020):

“Precisamos adequar a nossa Previdência, adequar o nosso sistema tributário e precisamos de menos texto na Constituição. (...) A nossa Constituição detalha todo um Código Tributário. Com tanto texto na Constituição, tudo vai parar no Supremo. Até o valor do frete do caminhoneiro. (...) Segundo Toffoli, após um levantamento, foi constatado 1 trilhão em litígios em matérias tributárias. ‘Essa é uma estatística fora do padrão de um país em desenvolvimento. A CF detalha um verdadeiro código tributário, a nossa CF permite que tudo vá para o Supremo’, explicou.

Ainda dentro dessa perspectiva, segundo Baumohl (2016), o Brasil enfrenta de forma excessiva a complexidade administrativa ao atender às exigências tributárias, o que eleva os encargos da produção e diminui a competitividade, resultando, em última instância, no prejuízo ao avanço e à expansão da atividade econômica:

Não sem razão, em levantamento de alguns anos atrás, o Banco Mundial e a Coopers, analisando o número de horas que, em média, o empresariado de cada um de 175 países pesquisados dedicava ao cumprimento de suas obrigações tributárias por ano, verificou que o Brasil, de longe, era aquele que mais exigências burocráticas impunha, com uma média de 2.600 horas anuais contra aproximadamente 100 na Alemanha, pouco mais de 300 nos Estados Unidos e uma média pouco superior a 500 na América Latina.

Considerando as questões apresentadas anteriormente, notamos que, apesar de a reforma tributária ser objeto de discussão no país há muitos anos e após várias tentativas infrutíferas para sua aprovação, em 22 de agosto de 2017, o ex-deputado federal Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR) submeteu a uma comissão temporária na Câmara dos Deputados um documento que delineava os aspectos primordiais da primeira proposta concreta de reforma, com justificativas centradas, resumidamente, na eficácia, na simplificação do processo de arrecadação, na equidade tributária e na alteração da ênfase da tributação de mercadorias e serviços para o patrimônio e os rendimentos (WAMBIER, 2017).

Essa iniciativa foi transformada na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 110/2019, sob a responsabilidade de relatoria do Senador Roberto Rocha (PSDB-MA). Igualmente digno de menção é o Projeto de Emenda Constitucional (PEC) nº 45/19114, originado de um levantamento elaborado pelo Centro de Cidadania Fiscal (CCF) e concebido pelo Deputado Federal Baleia Rossi (MDB/SP). A PEC foi apresentada à Câmara dos Deputados em 12/04/2019 e tem entre seus objetivos principais a simplificação radical do sistema tributário do Brasil. Não obstante, essa simplificação não resultaria na diminuição da autonomia dos Estados e Municípios, os quais preservariam a capacidade de gerir suas receitas por meio da modificação das alíquotas do IBS (GONÇALVES, 2020).

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 45/2019 tem como seu objetivo primordial a centralização da base de aplicação dos tributos sobre bens e serviços, por meio da instauração do IBS – Imposto sobre Bens e Serviços, planejado no projeto como adição do artigo 152-A à Constituição, que abrangerá 05 (cinco) tributos vigentes, a saber: o IPI (imposto sobre produtos industrializados), o ICMS (imposto sobre transações relacionadas à movimentação de produtos e serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação), o ISS (imposto sobre prestação de serviços em qualquer natureza), a COFINS (contribuição para financiamento da seguridade social) e o PIS (contribuição para o Programa de Integração Social) (WAMBIER, 2019).

Além das proposições que emanam das esferas legislativas, é digno de nota também mencionar a sugestão originada no âmbito do Poder Executivo, apresentada ao Congresso Nacional no dia 22 de julho de 2020, através do Projeto de Lei nº 3.887/2020. Este projeto, com o mesmo enfoque na simplificação tributária, prevê a instituição da Contribuição Social sobre Transações de Bens e Serviços (CSTBS), substituindo a atual imposição das taxas de PIS/PASEP e COFINS (GONÇALVES, 2020).

Em resumo, existe uma variedade de propostas de reforma tributária atualmente em processo de análise, todas com o propósito de garantir um conjunto de prerrogativas aos contribuintes e fomentar um maior equilíbrio na tributação, por meio de uma transformação gradual na ênfase tributária voltada para a riqueza patrimonial e os rendimentos, o que resultaria em uma menor carga sobre produtos e serviços, tornando-os, conseqüentemente, mais acessíveis a todos. Com essa mudança progressiva, espera-se uma redução gradual tanto na evasão fiscal quanto no percentual de não cumprimento das obrigações fiscais por parte dos contribuintes.

Dentro desse cenário, a reestruturação tributária, mesmo que ainda em processo de tramitação e gerando controvérsias em várias áreas, a nosso ver, se mostra essencial para aprimorar os mecanismos de arrecadação e gestão dos recursos públicos. Em nossa análise, essa medida traria uma simplificação mais substancial, bem como uma abordagem tributária mais equitativa, representando o primeiro passo em direção à implementação de um sistema de arrecadação mais efetivo (CAMPOS, 2016).

5.3 A UTILIZAÇÃO DOS DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS COMO MECANISMO DE PACIFICAÇÃO DAS RELAÇÕES ENTRE OS PODERES INSTITUÍDOS E SEUS REFLEXOS NA ORDEM TRIBUTÁRIA

O termo "diálogos institucionais" encontra suas origens no âmbito do direito canadense, especialmente na Carta de Direitos e Liberdades (1982) e no caso *R v. Oakes* (1986), decidido pela Suprema Corte do Canadá. Esse julgamento estabeleceu o célebre teste de *Oakes*, uma avaliação da cláusula de restrições (Seção 1) da Carta Canadense de Direitos e Liberdades, que permite limitações

razoáveis aos direitos e liberdades por meio de legislação, desde que possam ser "justificadas de forma cabal em uma sociedade livre e democrática"(COSTA, 2017).

De maneira abrangente, os "diálogos institucionais" envolvem interações construtivas entre os poderes, especialmente quando o Poder Judiciário detém a última palavra sobre um assunto. Nesse contexto, é esperado que eles compartilhem argumentos lógicos, evitando tomar decisões sobre questões que outras instituições possam estar mais capacitadas e/ou legitimadas a enfrentar. Ao incentivar essa troca propositiva, todos os poderes se beneficiam, resolvendo deficiências em seus procedimentos e gerando soluções, o que evita a ideia de supremacia judicial (ativismo)(MENDES, 2015).

Nesse enfoque, é possível inferir que os colóquios institucionais emergem a partir do princípio de um Estado regido pelo sistema democrático de direito, dado que tal interação entre as esferas de autoridade somente se manifesta em âmbitos caracterizados pela democracia. Consoante à perspectiva de Calmon (2015), esses diálogos institucionais viabilizam um processo decisório que se apoia na construção partilhada de resoluções entre o Poder Judiciário e as demais instâncias de poder constituídas.

"A ideia de diálogos institucionais ou deliberação dialogada enfatiza que o Judiciário não será detentor do monopólio na interpretação constitucional e, portanto, as decisões constitucionais devem ser produzidas por um processo de elaboração compartilhada entre o poder Judiciário e outros atores constitucionais. As teorias do diálogo oferecem uma forma alternativa de preencher a lacuna de legitimidade democrática, superando a dificuldade contramajoritária do Judiciário. Por esse motivo, essa teoria vem ganhando espaço principalmente no que diz respeito à discussão da legitimidade democrática associada à revisão judicial.

De maneira semelhante, Silva (2016) expõe que a conclusão de um processo jurídico não necessariamente assinala o encerramento do debate referente a uma disputa interpessoal específica, visto que até mesmo as determinações judiciais estão sujeitas a serem alvo de análises críticas por parte da opinião pública.

Uma decisão do STF é, certamente, um elemento de grande relevância no diálogo sobre o sentido de uma norma constitucional, mas não tem o condão de encerrar o debate sobre uma controvérsia que seja verdadeiramente importante para a sociedade. Sob o ângulo prescritivo, não é salutar atribuir a um órgão qualquer a prerrogativa de dar a última palavra sobre o sentido da Constituição. Definitivamente, a Constituição não é o que o Supremo diz que ela é (...) Aliás, nas ações judiciais em geral, é realmente indispensável que haja uma última palavra pondo fim ao litígio, sob pena de se comprometer uma das finalidades essenciais do processo, que é resolver os conflitos intersubjetivo, trazendo segurança jurídica e pacificação social. Mas a interpretação constitucional não se encerra com o término de um

processo judicial (...) Se a disputa for de fato muito relevante, é pouco provável que uma decisão judicial baste para colocar uma pá de cal no assunto, aquietando os grupos perdedores e os setores da opinião pública que o apoiam.

Segundo Bortz (2014), em sua tese de doutorado apresentada na Universidade de São Paulo, os debates institucionais, mesmo não sendo parte integral do ordenamento jurídico do Brasil, são freqüentes na prática. É comum que o Poder Judiciário, ao perceber um possível desafio à sua autoridade e competência, declare a inconstitucionalidade de leis elaboradas pelo Poder Legislativo. É de importância crucial transcrever o seguinte fragmento da tese do autor, o qual discute os debates institucionais em um prisma comparativo entre o Brasil e os Estados Unidos da América, à luz de dois exemplos práticos extraídos das decisões judiciais dessas nações:

Nos Estados Unidos e no Brasil, países em que o diálogo não foi institucionalizado, ele, não obstante, acontece. E não se pode afirmar que são poucas as possibilidades de diálogo tampouco que sejam similares. São casos diversos e interessantes.

No contexto do direito tributário, especialmente no contexto da coleta de tributos, a implementação dos colóquios institucionais desempenha um papel como um meio para resolver as disputas de forma conciliatória, sobretudo quando se trata de tópicos de grande importância. Isso ocorre porque os poderes estabelecidos devem cooperar harmonicamente para elaborar soluções colaborativas, dentro dos limites legais, para o desenvolvimento das novas abordagens na arrecadação de tributos e a redução da dependência do sistema judiciário. Assim, ao invés de um ambiente de confronto e antagonismo, observamos uma complementaridade de esforços que se ajustam às capacidades institucionais respectivas (CERQUEIRA, 2015).

É amplamente reconhecido que a criação e implementação de abordagens alternativas para a recuperação dos créditos fiscais, em sua grande maioria, está sujeita à exigência de previsão e autorização legislativa, não sendo suficiente a simples vontade unilateral do Poder Executivo. Em contrapartida, o Poder Judiciário, ao se dar conta, por meio da utilização dos intercâmbios institucionais, da crescente necessidade de se concentrar nas questões que têm um verdadeiro impacto social, tenderia a diminuir sua intervenção no que diz respeito à obtenção de receitas tributárias, sobretudo no contexto da execução fiscal. Tal como enfatizado por Bernadina (2015):

A busca incessante de uma maior efetividade dos direitos individuais e sociais; o respeito incondicional à dignidade dos contribuintes; a otimização qualitativa dos gastos e investimentos públicos; o combate intransigente à corrupção, ao nepotismo e ao corporativismo, assim como a permanente abertura para uma gestão dialógica e participativa da administração e jurisdição fiscais são medidas cada vez mais urgentes e necessárias.

No contexto dos órgãos colegiados, os intercâmbios também desempenham um papel crucial para conferir eficácia e coesão interna entre os membros da própria instituição, no que concerne às decisões tomadas. Em termos estatísticos, de acordo com uma pesquisa conduzida por Cremasco (2013), embora as deliberações individuais e unânimes sejam mais frequentes no contexto das determinações do Supremo Tribunal Federal, não é incomum a formação de alianças temporárias (comumente referidas como "grupos informais") na Suprema Corte, especialmente em questões de importância nacional, incluindo aquelas relacionadas a assuntos de cunho econômico-tributário:

Apesar da elevada proporção de decisões unânimes e monocráticas encontradas no STF no período considerado, há a formação de coalizões temporárias e `panelinhas` no Tribunal. O grão de coesão do Supremo é maior na medida em que aumenta a proporção de juízes de carreira presentes na composição, mas diminui quando se trata de decidir questões de relevo nacional (políticas públicas oriundas de governo federal). O mesmo acontece quando se trata de assuntos ligados à sociedade civil e a políticas econômico-tributárias, se comparados a temas ligados à administração pública).

Chega-se à conclusão de que é de extrema relevância a existência de diálogos institucionais entre os poderes, também quando se trata de assuntos relacionados ao campo do direito tributário, viabilizando a criação de um ambiente propício para a redução da intervenção do Judiciário e para a melhoria dos métodos de obtenção de receitas fiscais.

5.4 CONCILIAÇÃO, MEDIAÇÃO E ARBITRAGEM

Visando estabelecer o contexto de maneira adequada, é necessário fazer uma distinção entre os conceitos de conciliação, mediação e arbitragem. No processo de conciliação, a resolução do conflito ocorre por meio da autocomposição, com a intervenção de um conciliador. Geralmente, não há um relacionamento anterior entre as partes, e o conciliador propõe soluções e sugestões, analisando os elementos objetivos do conflito (MANCUSO, 2016).

Com o objetivo de colocar o tema em contexto, vale a pena destacar as distinções entre os procedimentos de conciliação, mediação e arbitragem. Em relação à conciliação, a solução das divergências acontece por autocomposição, por meio da atuação de um conciliador, e, de modo geral, não há conexão anterior entre as partes. O conciliador apresenta propostas e sugere soluções, concentrando-se nos elementos tangíveis da disputa.

O acordo atingido na conciliação produz um título executivo extrajudicial, e a aprovação do juiz é requerida para transformar o título em uma medida judicial (conforme os artigos 515, II e III, e 784, IV, do Código de Processo Civil de 2015). Em relação à mediação, a solução das contendas também ocorre por autocomposição, porém, sob a orientação de um mediador. Normalmente, há uma ligação anterior entre as partes, como nos casos de disputas familiares. O mediador analisa os elementos subjetivos do conflito, abrangendo as emoções envolvidas, e motiva as partes a chegarem a um acordo(WAMBIER, 2017).

O acordo gerado na mediação igualmente origina um título executivo extrajudicial, e a homologação do juiz é requerida para converter o título em uma medida judicial (de acordo com os artigos 515, II e III, e 784, IV, do Código de Processo Civil de 2015)(SILVEIRA, 2017).

A conciliação e a mediação se dedicam à resolução de contendas concernentes a direitos transacionáveis ou direitos que podem ser objeto de acordo. Porém, é essencial destacar que acordos entre partes referentes a direitos inalienáveis, mas passíveis de transação, carecem de homologação judicial, requerendo a participação obrigatória do Ministério Público (nos termos do parágrafo 2 do artigo 3 da Lei 13.140/2015, conhecida como "Lei da Mediação")(HOEHLER, 2015).

Já na arbitragem, há um processo de solução de conflitos por intermédio de um terceiro imparcial e neutro, denominado árbitro, a quem é delegada a decisão litigiosa pelas partes envolvidas. Isso culmina em uma decisão que se converte em título executivo judicial (conforme estabelecido no artigo 515, VII, do Código de Processo Civil), dispensando, dessa forma, a ratificação do judiciário. Baumohl (2016) ressalta que a natureza jurídica da arbitragem é jurisdicional, uma vez que suas deliberações, inatingíveis por meio de ação anulatória, resultam em coisa julgada material, soberana e independente de homologação pelo sistema judicial, conferindo-lhe estatuto de 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.

No âmbito da arbitragem, as alterações promovidas pelo Código de Processo Civil de 2015 trouxeram a terminologia "acordo arbitral", abarcando tanto a "cláusula arbitral" quanto o "compromisso arbitral", e submetendo ambos à mesma regulamentação legal (de acordo com os artigos 260, § 3º, e 485, VII). Isso resultou, na prática, na fusão da tradicional distinção doutrinária entre essas duas categorias. Além do atual Código de Processo Civil, existem leis específicas que abordam a mediação (Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015) e a arbitragem (Lei nº 9.307, de 23.09.1996, modificada pela Lei 13.129, de 26 de maio de 2015)(ARENHART, 2017).

Ao adentrarmos no campo do direito tributário, observamos que esse ramo é regido pelo princípio da legalidade estrita. Além disso, reconhecemos que os bens jurídicos tutelados (tributos) são, a princípio, insuscetíveis de renúncia. Isso poderia, inicialmente, sugerir a incompatibilidade entre os mecanismos de conciliação, mediação e arbitragem e essa área do direito.

De acordo com o disposto no artigo 334 do Código de Processo Civil de 2015, a convocação de audiência de conciliação ou mediação é viável exclusivamente para situações em que haja possibilidade de autocomposição de direitos (conforme parágrafo 4º, item II). Nesse mesmo contexto, o artigo 190 do mencionado código permite que as partes celebrem um acordo processual, possibilitando a adaptação do procedimento às particularidades da causa, desde que a disputa verse sobre direitos passíveis de autocomposição (WAMBIER, 2017).

No âmbito da legislação de arbitragem, após as modificações introduzidas pela Lei 13.129/2015, o artigo 1º, § 1º, estabeleceu que a Administração Pública direta e indireta pode recorrer à arbitragem para solucionar controvérsias que envolvam direitos patrimoniais disponíveis. As principais objeções manifestadas pela comunidade jurídica à adoção da arbitragem em questões tributárias no Brasil, segundo a pesquisa realizada por Mendes (2015), podem ser resumidas da seguinte maneira:

a) O crédito tributário não se encaixa entre os "direitos de cunho patrimonial passíveis de negociação", tal como estabelecido no parágrafo 1º do artigo 1º da Lei 9.307/96;

b) A utilização da arbitragem implica na violação do princípio da estrita legalidade e da determinação normativa que requer a sua cobrança por meio de procedimentos plenamente vinculados, ou seja, sem qualquer margem de avaliação discricionária;

c) A submissão de uma demanda tributária ao método privado de resolução de conflitos equivale à recusa e renúncia da jurisdição estatal;

d) A ausência de previsão legal específica, sendo insuficiente o permissivo geral constante do parágrafo 2º do artigo 1º da Lei 9.307/96; e) Inexistência de qualquer interesse público associado a esse tipo de solução de controvérsias;

f) Existência do procedimento administrativo da consulta (nos termos do Decreto 70.235/72), para auxiliar o contribuinte no cumprimento de suas obrigações fiscais primárias e secundárias;

g) A presença de tribunais administrativos altamente especializados no âmbito federal, bem como em alguns estados e municípios, como exemplificado pelo Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Decreto 70.235/72), que é composto por julgadores provenientes tanto do Ministério da Fazenda quanto de representantes dos contribuintes, freqüentemente escolhidos entre profissionais experientes e especializados na temática.

h) Dado que a arrecadação originada da tributação é o principal pilar de ganho para o Estado, além de uma ferramenta para minimizar disparidades sociais e geográficas, a relação legal tributária e suas disputas assumem um caráter político delicado, visto que exercem influência sobre toda a gama das políticas públicas governamentais. Nesse mesmo enfoque, Calmon (2015) já se posicionou de forma contrária à possibilidade de recorrer à arbitragem na esfera tributária, argumentando que:

A arbitragem não se mostra adequada para a solução de conflitos na relação tributária. Embora se possa considerar que o direito do contribuinte, de somente ser compelido a pagar o tributo legalmente devido, é um direito disponível e de natureza patrimonial, não se pode esquecer que o direito da Fazenda de arrecadar o tributo é um direito indisponível, pelo menos quando como tal se considere o direito do qual o agente estatal não pode abrir mão, a não ser em condições excepcionais e pela forma especialmente para esse fim estabelecida.

No entanto, apesar dos desafios apontados, diversos teóricos, como por exemplo, Costa (2017), apoiam fortemente a adoção da arbitragem no contexto tributário, destacando o êxito do sistema arbitral em Portugal, que está em vigor desde 2011, legitimado pelo Decreto-Lei nº 10/2011, pela Portaria nº 112-A/2011 e pela Lei nº 63, promulgada em 14 de dezembro de 2011.

De acordo com essa perspectiva, seria viável não apenas a admissibilidade, mas também a adequação da arbitragem em questões tributárias no Brasil, uma vez que não haveria conflito entre esse enquadramento e o princípio da indisponibilidade do crédito fiscal. É relevante mencionar o posicionamento do Supremo Tribunal Federal no contexto do Recurso Extraordinário nº 253.885/MG, tendo a Ministra Ellen Gracie como relatora:

Em regra, os bens e o interesse público são indisponíveis, porque pertencem à coletividade. É, por isso, o Administrador, mero gestor da coisa pública, não tendo disponibilidade sobre os interesses confiados à sua guarda e realização. Todavia, há casos em que o princípio da indisponibilidade do interesse público deve ser atenuado, mormente quando se tem em vista que a solução adotada pela Administração é a que melhor atenderá à ultimatezação deste interesse."

A arbitragem não implica em negociação de direitos não disponíveis, visto que consiste em uma maneira alternativa de resolver disputas por meio de julgamento conclusivo realizado por um árbitro. Ou seja, não se trata de um acordo ou conciliação a ser submetido à homologação de um juiz ou tribunal particular (câmara arbitral) reconhecido pelas partes envolvidas. Os outros argumentos - exceto a falta de uma previsão legal específica, que será abordada posteriormente - são superados pelas várias vantagens da utilização da arbitragem, como a imparcialidade dos árbitros, a rapidez e a não-recorribilidade de suas decisões, a força executiva semelhante à de um título executivo judicial e, sobretudo, devido a um julgamento predominantemente técnico, realizado por alguém profundamente conhecedor da matéria em disputa (BATISTA SANTOS, 2013).

Hoehler (2015) menciona a seguinte recomendação dirigida aos países-membros, que foi formulada durante a "XXI Jornada Latino-americana de Direito Tributário do ILADT" (Instituto Latino-americano de Direito Tributário): "A promulgação de regulamentos que estabeleçam abordagens alternativas para resolver disputas em matéria tributária, incluindo a arbitragem, tanto a nível nacional quanto internacional, é altamente recomendada".

Assim sendo, para além de ser aceitável, a arbitragem é mais vantajosa em relação ao sistema judiciário. Isso ocorre, primeiramente, porque não entra em conflito com o paradigma de inalienabilidade do crédito tributário. Em segundo lugar, a arbitragem traz maior rapidez e segurança ao sistema em sua totalidade. Contudo, na prática, a viabilidade da introdução da arbitragem na área tributária depende da formulação de futuras e específicas legislações por parte das autoridades públicas competentes. Isso se deve ao fato de que as disposições contidas na Lei 9.307/96, apesar das emendas da Lei 13.129/15, não são suficientes para possibilitar a plena implantação da arbitragem em temas tributários. Sobre essa complexidade, recorreremos novamente às exposições de Mendes (2015):

Ausência de previsão legal, não sendo suficiente o permissivo genérico constante do artigo 1º, §2º, da Lei 9.307/96: esse argumento, ao contrário dos anteriores, como pode ser deduzido do quanto já posto acima, é procedente. Deveras, as normas previstas na Lei 9.307/96, mesmo com as alterações da Lei 13.129/15, ainda não são suficientes para permitir a instauração da arbitragem em matéria tributária. Primeiro, porque, como se trata de mecanismo que conduz à extinção do crédito tributário, bem assim que provoca alteração da obrigação tributária, surge a necessidade de mudança do CTN (artigos 97 e 156), lei ordinária que possui “status” de lei complementar, de maneira que imperiosa a edição de lei complementar para tratar do tema, nos termos em que determina o artigo 146 da Constituição da República. Em segundo lugar, há a necessidade (i) da fixação de diversos limites para o julgamento por juiz ou tribunal particular (câmara arbitral), a exemplo da já mencionada vedação de julgamento por equidade, (ii) da imposição de respeito aos precedentes, bem como aos tratados e convenções internacionais, (iii) da proibição de decisões com repercussão em outras entidades tributantes não adeptas do método, (iv) da proibição de repercussão em políticas públicas relacionadas ao combate das desigualdades sociais e regionais, (v) da proibição de desconstituição de atos praticados pelo Estado no uso do seu poder de polícia, bem como daqueles com repercussão criminal entre outros.

Com o objetivo de suprir essa falha na legislação, em 06/08/2019, apresentou-se no Senado Federal o Projeto de Lei nº 4257/19133, o qual contém diversas proposições, incluindo a viabilidade da arbitragem tributária no contexto da execução judicial da dívida ativa. Em síntese, o projeto oferece ao executado a alternativa de recorrer à arbitragem quando a execução estiver assegurada por meio de depósito em dinheiro, fiança bancária ou seguro garantia (ARENHART, 2017).

O projeto divide-se em duas esferas: a primeira lida com a execução judicial da dívida ativa, onde se introduz a possibilidade da arbitragem; a segunda aborda a execução extrajudicial da dívida ativa. Através do artigo 1º, o projeto de lei sugere uma modificação no artigo 16 da Lei de Execuções Fiscais, acrescentando as letras "A" até "F" nesse dispositivo. Importante mencionar que, mesmo após a decisão do

árbitro, qualquer uma das partes tem o direito de buscar judicialmente a anulação, caso a sentença arbitral contradiga um enunciado de súmula vinculante, uma decisão do Supremo Tribunal Federal em um julgamento concentrado de constitucionalidade ou um acórdão emitido em um julgamento de incidente de resolução de demandas repetitivas ou de repercussão geral. Entretanto, é válido ressaltar que o mencionado projeto de lei ainda aguarda avaliação e aprovação nos órgãos legislativos competentes (WAMBIER, 2019).

Compreendemos que, mediante a validação da legislação, a incorporação da arbitragem nos processos de execução fiscal manifestará sua utilidade notável em cenários que envolvam grande complexidade técnica ou nos casos em que a quantia da dívida discutida seja notável para a Administração Pública. A conciliação e a mediação, de outra forma, podem ser métodos adequados para a resolução de disputas na esfera tributária e nas execuções fiscais, desde que, naturalmente, se respeite o requisito legal de previsão em leis específicas das entidades governamentais, dentro das suas áreas de competência, acerca das situações que autorizam esses procedimentos, bem como os tributos envolvidos (NALINI, 2013).

Adicionalmente, uma transformação cultural e comportamental genuína é necessária por parte das partes envolvidas, isto é, tanto da Fazenda Pública quanto dos contribuintes. Ambos devem adotar uma mentalidade propensa ao diálogo e à negociação substantiva, dentro de um ambiente que viabilize concessões mútuas. Vale também mencionar o Enunciado 53 da “I Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Conflitos do Conselho da Justiça Federal” (CJF), divulgado em 01/09/2016 (MANCUSO, 2016):

Estimula-se a transação como alternativa válida do ponto de vista jurídico para tornar efetiva a justiça tributária, no âmbito administrativo e judicial, aprimorando a sistemática de prevenção e solução consensual dos conflitos tributários entre Administração Pública e administrados, ampliando, assim, a recuperação de receitas com maior brevidade e eficiência.

É pertinente ressaltar também o conteúdo do artigo 38, incluindo seus incisos e cláusulas, da já citada Lei nº 13.140/2015 (conhecida como a lei da mediação), que em princípio autoriza a aplicação da mediação para questões envolvendo tributos sob a responsabilidade da Secretaria da Receita Federal do Brasil e débitos inscritos em dívida ativa, embora esse dispositivo ainda esteja aguardando regulamentação. Conforme as análises apresentadas por Pereira (2015):

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, 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).

Cerqueira (2015) também compartilha da opinião de que não há impedimento para a utilização de abordagens alternativas à jurisdição na solução de controvérsias que abrangem o âmbito do Direito Tributário, as quais são expressamente autorizadas tanto pela Constituição Federal quanto pelo Código Tributário Nacional.

“O Direito Tributário nacional e internacional também sofre os reflexos desses novos tempos. As soluções dos conflitos que surgem, nesse campo, não podem mais ficar sujeitas à morosidade de demandas judiciais que se perdem, no tempo, e os princípios da indisponibilidade e da legalidade não constituem óbices à solução de eventuais dissídios, via arbitragem ou outro meio alternativo de conciliação. (...) A Constituição não proíbe a composição de conflitos, no âmbito da Administração, entre o Estadofisco e o contribuinte. Muito ao contrário, estimula-a. Exemplo disso encontra-se no art. 150 da Carta Magna. Esta, no § 6º, apenas exige que a isenção, a redução da base de cálculo, a anistia ou a remissão de tributos - impostos, taxas ou contribuições — se dêem, por meio de lei federal, estadual (distrital, no caso do Distrito Federal) ou municipal específica.[...] Sem dúvida, os princípios da legalidade e indisponibilidade dos créditos tributários harmonizam-se, de pronto, com as exigências do texto constitucional e do Código Tributário — lei complementar, que impõem sempre a autorização legal, para a composição administração tributária (Fisco) - contribuinte.

Avaliando o assunto por várias perspectivas, seja observando a falta de impedimentos legais, ou até mesmo ponderando sobre a agilidade, eficiência e garantia jurídica ampliadas podemos concluir que é plausível, praticável e mais recomendável aplicar a conciliação, mediação e arbitragem no campo do Direito Tributário e, conseqüentemente, nos casos de execução fiscal. Contudo, é imperativo que sejam atendidos os pré-requisitos delineados nos artigos 171 a 173 do Código Tributário Nacional, os quais requerem que os órgãos públicos estabeleçam regulamentações específicas em seus domínios de competência, abordando os cenários em que essas abordagens podem ser adotadas, os procedimentos associados e os tributos considerados. Além disso, pode ser necessário efetuar ajustes na própria legislação de execuções fiscais para harmonizar o processo (WAMBIER, 2017).

No cenário legislativo, encontra-se em tramitação no âmbito do Congresso Nacional o Projeto de Lei federal de número 5.082/2009, de autoria do Executivo, que delinea um sistema nacional voltado para a resolução, por meio de pactos, de contendas judiciais ou administrativas envolvendo questões tributárias entre os contribuintes e a Administração Fiscal. Com essa iniciativa, o governo busca acelerar a entrada das receitas fiscais e concretizar as metas do Segundo Pacto Republicano, que abraça uma série de ações e propostas legislativas com o propósito de otimizar a eficácia e a agilidade do sistema de Justiça (CALMON, 2015).

Esse projeto de lei propõe a criação de quatro modalidades de acordos: a conciliação no âmbito judicial; a transação em situações de insolvência civil, falência ou processo de reorganização; o entendimento para viabilizar a reestruturação tributária; e a negociação administrativa mediante adesão. Adicionalmente, o plano também sugere a formação da Entidade Central de Pactuação e Conciliação da Receita Nacional (ECPCRN), entidade-chave no sistema nacional de ajustes e harmonização tributários, que ficará vinculada à Procuradoria-Geral da Receita Nacional e terá à frente o chefe desta instituição ou um procurador da Receita Nacional por ele designado (RETZ DE PAIVA, 2015).

Entre suas atribuições, constará a emissão de resoluções e regulamentos a serem observados nos procedimentos delineados na futura legislação, contemplando critérios, formato e parâmetros para a concretização dos acordos. O projeto, atualmente em trâmite na Câmara dos Deputados, ainda não tem previsão de data para análise e aprovação.

5.5 O MODELO DE EXECUÇÃO FISCAL SEMIJUDICIAL (OU MISTA) E A VIABILIDADE DE SUA UTILIZAÇÃO NO BRASIL

Após examinar minuciosamente todas as opções viáveis para a recuperação da dívida tributária, considerando os diferentes modelos de execução fiscal em vigor no cenário internacional e as táticas adotadas pelas Administrações Fazendárias, apresentamos como hipótese a ser avaliada a abordagem semijudicial ou híbrida na condução da execução fiscal. Esse modelo, inspirado, por exemplo, na experiência chilena mencionada nas primeiras partes deste estudo, reserva a via judicial somente para situações em que o devedor contesta a cobrança administrativa efetuada pelo órgão fiscalizador (BERNADINA, 2015).

Vale ressaltar, primeiramente, que a plena implementação do método puramente administrativo na execução fiscal, apesar de demonstrar eficácia estatística na recuperação de créditos tributários em escala global, depararia com obstáculos praticamente insuperáveis no contexto nacional. Esses desafios emanam sobretudo da forte oposição entre os estudiosos do direito, os legisladores e a sociedade em geral - que está arraigada na litigiosidade por tradição cultural -, tornando, portanto, impraticável sua aplicação em nosso país, ao menos em um estágio inicial (PAIVA, 2013).

Nada veda, entretanto, que, por efeito do progresso social e da evolução do sistema jurídico do Brasil, o país, em futuras épocas, alcance a paridade com os modelos europeu e norte-americano, adotando o sistema de execução fiscal exclusivamente administrativo. Mancuso (2016) partilha dessa concepção, reforçando o papel do princípio republicano, que exige a completa separação dos Poderes:

A execução do crédito tributário não pode ser promovida por autoridade diversa da jurisdicional porque se estará violando o princípio constitucional republicano que impõe a absoluta tripartição dos Poderes. A competência do Executivo encontra-se adstrita à formação do crédito tributário, não podendo usurpar a competência do Judiciário para decidir (de modo independente e imparcial) os litígios entre a Fazenda Pública e as pessoas privadas, inclusive promovendo a constrição patrimonial de bens, mediante penhora, arresto, arrematação etc.

Conseqüentemente, a diretriz de diversos estudiosos, tal como os acima citados, é na linha da identificação de múltiplos entraves de natureza constitucional que justifiquem a inviabilidade de o Erário buscar seus créditos por vias administrativas. No entanto, apesar dos sólidos argumentos acima expostos, estamos convictos da completa aptidão para harmonizar um sistema de recuperação parcialmente extrajudicial com os princípios constitucionais em consideração, promovendo uma eficácia mais ampla ao sistema de obtenção de tributos em sua totalidade e seguindo uma corrente global (SICA, 2014).

Primeiramente, compreendemos que os princípios da autotutela administrativa e da autoexecutoriedade dos atos administrativos estão totalmente conciliados com os princípios da separação dos poderes, do devido processo legal e do acesso inquestionável à revisão judicial. Isso se deve ao fato de que os agentes públicos, cujas ações administrativas presumem-se lícitas na execução de suas atribuições, estão subordinados constitucionalmente ao princípio da legalidade,

sendo incumbência funcional deles preservar a inviolabilidade da segurança jurídica dos contribuintes (WAMBIER, 2017).

No contexto, o princípio da distribuição de funções do Estado não é inflexível, tampouco representa um paradigma singular e global, sendo facultado aos Estados, em consonância com suas vivências históricas, elaborar suas próprias doutrinas, dado que os poderes constituídos, ainda que independentes, operam em sintonia, viabilizando a compartilhamento mútua de encargos, como notado na análise de Campos (2016).

Tome-se em conta que não existe uma única teoria da separação de Poderes, compartilhada igualmente por todos os países. A teoria da separação dos Poderes é adotada em quase todos os países, mas com configurações próprias e inconfundíveis. Ou seja, não há um modelo único de separação de Poderes, mas cada Estado produz uma teoria própria, que reflete sua experiência histórica. Por exemplo, a separação dos Poderes nos EUA é muito diferente daquela existente na França. E nenhuma delas é similar à brasileira. Mas todos os países compartilham uma experiência comum: a impossibilidade de separação absoluta de funções.

De fato, as análises de Arenhart (2017) também indicam que os direitos fundamentais, ainda que abranjam todo o trâmite, não o fazem de forma incondicional e uniforme, ajustando-se às etapas e particularidades dos processos:

Além disso, do mesmo modo que ocorre na execução fiscal judicial, a discussão acerca do crédito tributário formalizado, no âmbito da execução administrativa, também será, de ordinário, postergada, o que é natural na dinâmica de todo processo de execução de título extrajudicial, onde o contraditório, além de eventual, é, regra geral, posterior (exercido por meio de embargos). As garantias constitucionais, embora alcancem todo o processo, não o fazem de modo absoluto e indistintamente, adaptando-se às fases e especialidades dos procedimentos.

O princípio da acessibilidade à justiça, por outro lado, é harmonizável com a execução parcialmente administrativa do débito fiscal, visto que esse procedimento não negaria ao contribuinte a busca pelo tribunal, através do uso de meios próprios. Nesse ponto, colocamos em debate: se a Administração Pública pode empregar táticas coercitivas em várias situações permitidas por lei, independentemente de uma decisão judicial prévia, como a desapropriação de bens improdutivos, o bloqueio de estabelecimentos, a inclusão de cláusulas singulares em contratos governamentais, a apreensão de veículos mal estacionados em vias públicas, dentre outras, por que não poderia estabelecer e executar os próprios débitos, pelo menos como precaução e com a possibilidade de interferência do Poder Judiciário, quando requerida pela parte envolvida? (CERQUEIRA, 2015)

A Constituição da República Federativa do Brasil não demanda em nenhum instante uma decisão proferida pelo Judiciário como requisito para a privação de propriedade, motivo pelo qual, ademais, existem diversos atos de natureza administrativa que possuem autorização para execução própria dentro de nosso ordenamento jurídico, levando à perda de bens (BATISTA SANTOS, 2013).

Isso é exemplificado pelas disposições contidas nos artigos 72, IV, V, VII e VIII, da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (estatuto ambiental); no artigo 58 do Código das Águas (Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934); no artigo 7º do Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1.941 (Lei de desapropriação por utilidade pública); no artigo 45 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (norma que versa sobre o processo administrativo em âmbito federal); e nas disposições da Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974 (que trata da intervenção e liquidação extrajudicial de instituições financeiras, além de estabelecer outras providências), todas possuindo a presunção de conformidade com a Carta Magna, visto que a Suprema Corte brasileira não emitiu nenhuma declaração de inconstitucionalidade referente a qualquer um dos dispositivos mencionados acima (PEREIRA, 2015).

Portanto, se a própria privação de propriedade em âmbito administrativo (confisco) é permitida pela legislação e pela nossa Constituição da República, a simples apreensão preventiva dos bens dos devedores pelo órgão fiscal não transgredir nenhum dos fundamentos constitucionais. Nesse contexto, Yoshikawa (2014) expressa sua opinião, sustentando tanto a validade constitucional quanto a oportunidade da execução fiscal administrativa.

Está claramente comprovado que não é possível ter uma justiça tributária com o Poder Judiciário extremamente ocupado com atribuições referentes à cobrança do crédito tributário, que por sua própria natureza, são atividades meramente administrativas, podendo ser dispensada a interferência do juiz nos trâmites procedimentais da cobrança. [...] Vamos refletir com imparcialidade: será mesmo tão absurdo que o próprio Estado, responsável pela constituição, fiscalização e cobrança administrativa do crédito tributário, seja incompetente para continuar a cobrança deste crédito através da execução forçada? Parece-nos que não. O fato de o fisco continuar na tarefa da cobrança administrativa do crédito tributário não significa, de modo algum, que se esteja violando princípios constitucionais, ou agredindo o devido processo legal administrativo ou judicial. A violação das garantias constitucionais não decorre desta alteração do procedimento da cobrança, mas, sim, se isto for feito de forma arbitrária e sem observância do devido processo legal.

Nesse mesmo contexto, de acordo com Costa (2017), a intervenção do juiz em relação à cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública é consideravelmente não

jurídica, uma vez que, seja baseada em título judicial ou extrajudicial, o juiz não executa qualquer ação, limitando-se a supervisionar a execução fiscal, dado que a execução prática é realizada pelos oficiais de justiça.

Sendo assim, após a inscrição do débito na lista de dívida ativa e a adoção das providências administrativas tradicionais, como a inclusão do nome do devedor nos registros de inadimplência e o protesto do título em cartório, é viável realizar uma averiguação antecipada do patrimônio dos devedores pelas Procuradorias encarregadas dos débitos, através de sistemas de informações partilhados pelas Fazendas Públicas e outros recursos legalmente aceitáveis(BORTZ, 2014).

Se o cumprimento voluntário da obrigação não for realizado pelo contribuinte, a Administração Tributária avançará para a próxima etapa, ou seja, recorrerá aos meios alternativos de resolução de disputas, como a mediação, conciliação e arbitragem. Para alcançar esse objetivo, além da necessidade já mencionada de aprimorar a legislação, será crucial o fortalecimento dos recursos da Administração Pública, que deve contar com um corpo de profissionais especializados em arbitragem, conciliação e mediação.

Se os esforços para a conciliação, mediação ou arbitragem não forem bem-sucedidos, a Administração Tributária, com suas prerrogativas de investigação e execução - que, aliás, são contempladas em várias normas legais e propostas legislativas em andamento, como já apontado - deverá, com base nos registros existentes em seus arquivos e através da execução administrativa coercitiva, proceder à penhora preventiva de bens pertencentes ao devedor(GONÇALVES, 2020).

No entanto, essa ação estará sujeita à análise do Poder Judiciário, que examinará possíveis excessos decorrentes dos poderes concedidos à autoridade administrativa, tudo em consonância com o princípio constitucional que garante o acesso à Justiça, uma cláusula fundamental (cf. art. 5º, XXXV, em conjunto com o art. 60, § 4º, todos da Constituição Federal de 1988)(YOSHIKAWA, 2014).

Considerando a incorporação do Código de Processo Civil de 2015, conforme previsão contida nos artigos 15 e 771, início e parágrafo solitário166, à esfera administrativa e à execução fiscal, vislumbramos a viabilidade de incorporar as disposições legais da sistemática processual civil em casos de omissões na legislação de execuções fiscais, sempre resguardando a salvaguarda dos direitos

fundamentais dos contribuintes, notadamente o contraditório, a defesa ampla e a garantia devido processo legal(MANCUSO, 2016).

Partindo destes argumentos e enfatizando mais uma vez, adotando a pressuposição sugerida neste estudo, nada impede que a Receita Federal recorra às regras pertinentes à penhora, particularmente as que constam nos artigos 831 a 836 do CPC, inclusive no tocante à inviolabilidade de determinados bens (art. 833) e à sequência dos bens passíveis de penhora (art. 835), mas de maneira antecedente e preparatória(PEREIRA, 2015).

Ressalta-se que essa apreensão preventiva será conduzida completamente fora da alçada do Poder Judiciário, ou seja, não desencadeará, ao menos no início, a engrenagem do sistema judicial e tampouco recorrerá a assistentes judiciais ou colaboradores da justiça, como registradores e oficiais judiciais. A ação será digital, economizando tempo e recursos financeiros. Em termos de precaução, a Administração Tributária poderá até adotar a medida de urgência de caráter cautelar, prevista nos artigos 300 e posteriores do CPC, aplicando-a administrativamente através de apreensão, sequestro, bloqueio de bens, registro de protesto contra a alienação de bens e qualquer outra medida apropriada para garantir o direito(SILVEIRA, 2017).

Uma vez completadas as etapas preliminares administrativas de bloqueio, apreensão, registro, sequestro, restringir ou quaisquer outras medidas restritivas perante a autoridade administrativa ou, como alternativa, perante as serventias extrajudiciais, o contribuinte terá um período para responder após ser notificado, podendo escolher, conforme sua preferência, requerer a substituição dos bens apreendidos, aplicando analogamente as disposições do artigo 847, juntamente com os seus parágrafos e cláusulas, do CPC, e contestar a própria medida restritiva, apresentando todos os argumentos de defesa possíveis, como pagamento, compensação anterior ao registro, questões de interesse público e fundamentos de invalidade do título, usando analogamente as disposições do artigo 525, bem como os seus parágrafos e cláusulas, do CPC(WAMBIER, 2017).

Quando o devedor interpuser uma contestação, os autos serão submetidos à análise da autoridade administrativa, a qual, caso concorde com os argumentos do contribuinte, adotará medidas para finalizar o procedimento de cobrança administrativa. Se houver divergência, apenas então a ação de cobrança será posta em andamento, cabendo o encaminhamento dos autos à representação legal do

órgão público (Procuradoria da Fazenda Nacional, Procuradorias Estaduais ou Municipais, em consonância com a proveniência da dívida) (MENDES, 2015).

Cumprido destacar que o Poder Judiciário conserva a prerrogativa de analisar sistematicamente a legitimidade do processo de execução fiscal administrativa, devendo ser previamente acionado, por exemplo, com relação a solicitações por parte da fazenda pública para desconsiderar a personalidade jurídica (nos termos dos artigos 133 e seguintes do Código de Processo Civil de 2020) e para possivelmente violar o sigilo bancário dos contribuintes (de acordo com a Lei Complementar n. 105/2001), dentre outras questões (PEREIRA, 2015).

Ultrapassando as fases administrativas de cobrança já mencionadas, o Órgão Fazendário, antes de recorrer à via judiciária, procederá a uma avaliação prévia acerca dos valores dos débitos, da solvência dos devedores e da probabilidade de recuperação. Dessa forma, somente os débitos de grande monta e com perspectiva de recuperação favorável, segundo a apreciação dos órgãos de inteligência fazendária e das Procuradorias, serão encaminhados para uma ação judicial, obedecendo aos critérios e parâmetros fixados na lei (CAMPOS, 2016).

Após a proposição da ação e a notificação do devedor, o processo seguirá o curso usual da execução fiscal, com a abertura de um prazo para a apresentação de contestações à execução e a oportunidade de expor todas as alegações de defesa pertinentes. A competência do juiz encarregado da execução fiscal abará a deliberação sobre a eventual transformação da medida cautelar inicial em penhora ou arresto, se necessário, e a intimação do executado para se manifestar. Após a alteração definitiva da restrição temporária sobre os bens para uma restrição de longo prazo pelo tribunal e a realização dos devidos registros, ocorrerá o leilão judicial dos bens penhorados (BATISTA SANTOS, 2013).

Sublinha-se que, sob a vigência de uma norma legal que admita a possibilidade de conciliação, mediação e arbitragem no âmbito tributário, o juiz está autorizado a empreender esforços para alcançar acordos entre as partes em qualquer estágio do procedimento. Desse modo, constata-se a plausibilidade integral de adotar no sistema jurídico do Brasil o modelo de execução fiscal que seja parcialmente judicial ou misto, mediante ajustes específicos que o adequem ao conjunto de normas do ordenamento jurídico nacional (CALMON, 2015).

Tal abordagem possibilita a harmonização entre a efetividade e a eficiência da coleta de tributos, a consideração do Poder Judiciário como *ultimaratio* em questões

tributárias e a preservação dos direitos garantidos pela Constituição aos contribuintes. Nessa mesma perspectiva, Arenhart (2017) também expressa sua opinião da seguinte forma:

Em tudo que foi dito, a conclusão é apenas uma, não se pode desprezar a necessidade de modificação de paradigma no sistema atual de resolução de conflitos tributários. A quantidade de processos de execução fiscal demonstra tamanha calamidade, necessitamos com urgência de uma legislação que permite bons mecanismos de funcionamento, reduzindo a litigiosidade e o contencioso para que desafoguemos o Judiciários, garantindo os direitos fundamentais também na seara administrativa.

Entretanto, os inúmeros projetos legislativos que abordam a desjudicialização do processo de execução fiscal encontram-se estagnados há um longo período nas instâncias parlamentares, não existindo, dessa maneira, até o momento atual, expectativas claras nem empenho político em relação à sua validação.

6. CONCLUSÃO

Por meio da condução desta pesquisa, foi possível constatar que devido à complexidade burocrática significativa associada às iniciativas de execução de débitos fiscais no Brasil, tais demandas têm enfrentado obstáculos para alcançar os resultados desejados, ou seja, a captação de recursos fiscais em benefício do erário público. Ao analisar os dados disponibilizados pelo Conselho Nacional de Justiça (2021), tornou-se evidente que o governo poderia potencialmente obter uma receita muito maior do que a quantia que atualmente é direcionada para os cofres públicos.

O Poder Judiciário tem enfrentado desafios para garantir que as demandas sejam tratadas dentro de um prazo aceitável, uma vez que se deparam com diversas barreiras, como a complexidade na realização da notificação e na apreensão de bens. Assim sendo, o propósito desta dissertação foi buscar alternativas que pudessem transformar o panorama das análises empíricas conduzidas pelo CNJ (2021), especialmente aquelas que ressaltam que a questão central para agilizar o sistema judicial brasileiro reside nos procedimentos de execução fiscal.

Com base nesse reconhecimento, deu-se início a uma investigação mais minuciosa sobre o tópico, visando a compreender as abordagens práticas adotadas para solucionar essa problemática. No contexto legislativo do Brasil, tem-se observado uma tendência em transferir as responsabilidades decorrentes do processo de desjudicialização para os Órgãos Extrajudiciais, de modo que essas

atribuições deixem de ser executadas (exclusivamente) pelo Poder Judiciário, porém, permanecendo sob o escrutínio deste.

Essa prerrogativa assume relevância significativa, à medida que a excessiva inclinação à judicialização, como sustentado por esta análise, revela a confiança da sociedade brasileira na autoridade do Poder Judiciário. Nesse contexto, alinhado à dinâmica política e à cultura do Brasil, não há abordagem mais idônea do que delegar ao Poder Judiciário o controle das incumbências originárias da desjudicialização.

Diante deste cenário, e considerando o Direito comparado como uma influência orientadora, tem-se observado no Brasil a apresentação de várias Propostas de Lei nos últimos dez anos, com o intuito não só de desjudicializar a execução fiscal para aliviar a sobrecarga do sistema judicial, mas também de aprimorá-la para verdadeiramente permitir que o Estado cumpra suas responsabilidades no contexto do Estado Social. Dessa maneira, a partir dos anos 1990, ganharam forma várias Iniciativas Legislativas que buscavam estabelecer o que ficou conhecido como "execução fiscal de natureza administrativa."

No estudo da comparação jurídica, ganhou destaque a análise voltada para a entidade legal responsável pelas distintas etapas do procedimento de execução na Europa, examinando se o juiz se envolve nesse processo e, em caso positivo, qual função lhe é atribuída. Nesse sentido, foi possível concluir, de acordo com as observações de Flávia Pereira Ribeiro (2019), que não existe uma uniformidade nos variados sistemas legais europeus, ao menos no que tange à execução, já que diferentes pessoas ou instituições podem participar da efetivação do direito, desempenhando papéis, autonomia e estrutura diversificados em cada nação.

O propósito evidenciado por meio da análise comparativa do Direito é apresentar o executor como o principal protagonista na dinâmica da execução. Em nações como a França, Itália e Alemanha, a partir da ativação do credor, a execução tem início através das ações do huissier, gerichtsvollzieher e ufficiale, respectivamente, podendo exercer influência sobre o juiz após a efetivação do dano ao patrimônio ou em situações incidentais. Uma investigação minuciosa dessas três nações foi empreendida no âmbito deste estudo, notadamente no contexto da desjudicialização do processo de execução fiscal.

Em harmonia com a jurisprudência de Portugal, a fim de enfrentar os elementos identificados na pesquisa, optou-se por alterar o paradigma da execução

ao simplificar a legislação e promover a desjudicialização. O método de solução de conflitos tributários adotado pelo país foi revitalizado em decorrência de, pelo menos, duas grandes revisões nas últimas décadas. A primeira expandiu a abrangência da execução fiscal administrativa; a segunda regulamentou e encorajou o uso de abordagens alternativas para resolver disputas. Assim, Portugal concebeu um sistema jurídico moderno, capaz de se adequar às mudanças sociais em sintonia com a evolução do Direito, inclusive através da adoção da arbitragem voltada para questões tributárias.

No Brasil, a condução da execução fiscal difere da abordagem adotada na maioria das nações desenvolvidas, uma vez que ocorre exclusivamente por meio da intervenção do Poder Judiciário. No entanto, as estatísticas oficiais revelam um aumento constante no número de execuções fiscais e uma considerável acumulação de dívida ativa no país, o que reforça a necessidade da desjudicialização como um passo crucial para aprimorar a eficácia do sistema tributário em sua totalidade. Tal abordagem tem como alvo tanto a redução do volume de processos em tramitação quanto a otimização da arrecadação de tributos.

Nessa perspectiva, a desjudicialização carrega múltiplas vantagens, que podem ser ponderadas sob diferentes aspectos, incluindo o enfoque jurídico (econômico/tributário), ético e humanitário. Isso resulta na melhoria da eficácia do sistema e viabiliza uma estrutura legal mais justa, sem prejudicar os direitos constitucionalmente garantidos aos contribuintes.

O protesto extrajudicial e a inscrição no cadastro de inadimplentes, medidas adotadas há considerável tempo pelas Autoridades Fazendárias, possuem validade e são aceitas pela jurisprudência das Cortes Superiores. No entanto, essas medidas por si só não são suficientes. A eficácia do sistema exige o desenvolvimento de novas alternativas para a recuperação extrajudicial dos débitos tributários. Essas opções incluem:

- a) A ratificação de uma reforma tributária, que simplificaria o processo de coleta, fomentaria a equidade fiscal, reduziria a evasão e a falta de pagamento de tributos por parte dos contribuintes;
- b) A promoção de um diálogo institucional mais amplo no cenário tributário, visando a criação de um ambiente jurídico e administrativo mais coeso;

c) A exploração dos meios alternativos de resolução de conflitos, como conciliação, mediação, arbitragem tributária e cobrança administrativa com protestos extrajudiciais, como ferramentas para impulsionar a eficácia do sistema;

d) A partilha de informações e a transferência de novas tecnologias entre as Administrações Fiscais em todo o território;

e) A implementação da execução fiscal de forma administrativa, mesmo que de maneira parcial;

f) A maior delegação de funções administrativas e executoras às serventias extrajudiciais por parte do Poder Judiciário.

Nessa ótica, a reestruturação tributária, mesmo sujeita a divergências em diversos aspectos, se mostra imprescindível para alcançar um equilíbrio na repartição de recursos e para revitalizar a habilidade de coleta de receitas pelos órgãos estatais. Esse esforço rumo ao equilíbrio e reabilitação representaria o passo inaugural em direção à realização de um sistema de arrecadação mais efetivo, diminuindo as discrepâncias sociais, contrapondo a evasão fiscal e reduzindo o contingente de contribuintes em situação de inadimplência.

Em nações de cunho democrático, a utilização dos debates institucionais emerge como um meio conciliador das divergências tributárias, sobretudo em tópicos de expressiva envergadura, uma vez que os poderes estabelecidos devem avançar de mãos dadas na elaboração de soluções construtivas, aprimorando de forma legal a estrutura onde se delineiam os novos meios de angariamento tributário e a diminuição da intervenção judicial. Isso reflete, em vez de um ambiente de rivalidade e embate, uma colaboração de atuações que se alinha com as respectivas capacidades institucionais.

No que se refere à controvérsia referente à indisponibilidade do crédito tributário, é pertinente considerar também a admissão da utilização de conciliação, mediação e arbitragem como vias alternativas de recuperação, desde que, naturalmente, esteja em consonância com o requisito legal de inclusão em normas específicas dos órgãos públicos, dentro de seus domínios de competência, acerca das situações que autorizam a aplicação destes métodos, assim como dos tributos impactados.

Sob os fundamentos que embasam a desjudicialização, a reforma tributária, a exploração de alternativas para a recuperação do crédito fiscal e a importância de intensificar o diálogo entre as instituições, o que se percebe no panorama das

Administrações Públicas federais, estaduais e municipais é uma tendência à especialização, tanto na esfera legislativa quanto na administrativa. Além disso, há um compartilhamento abrangente de recursos tecnológicos e informações sobre os contribuintes, com o objetivo de adotar abordagens mais eficazes para a fiscalização e o resgate dos débitos tributários, levando em consideração tanto o valor em questão quanto a viabilidade de recebimento.

A implementação concreta do processo de execução fiscal de cunho puramente administrativo esbarraria, inicialmente, em consideráveis desafios legais e culturais no cenário brasileiro. Haveria uma resistência substancial por parte dos juristas, dos legisladores e do público em geral, uma vez que a sociedade ainda mantém uma forte inclinação para a judicialização e sustenta a equivocada ideia de que a via judicial oferece uma maior segurança do que a execução de caráter administrativo.

Mesmo diante das robustas objeções teóricas, emerge como possibilidade a adoção da abordagem híbrida ou semijudicial na condução das execuções fiscais. Nesse contexto, a Fazenda Pública deveria recorrer ao trâmite judicial somente após eventual resistência administrativa por parte do devedor, seguindo a estrutura do sistema chileno, ajustado às particularidades do sistema jurídico do Brasil e com uma incorporação subsidiária das normas do processo civil já vigentes no país.

Entretanto, a perspectiva da eventual adoção do formato de execução fiscal, ainda que de maneira limitada, conduzida pela via administrativa no contexto brasileiro, à partida, requer revisão normativa, sendo que há diversos projetos de lei em análise no país que buscam essa direção. O que se observa concretamente é a ausência de vontade política e de determinação por parte do próprio Poder Executivo em pressionar os legisladores para que aprovem leis que modifiquem o curso do processo de recuperação dos débitos fiscais, e ainda que essas propostas enfrentem críticas contundentes nos âmbitos doutrinário, jurisprudencial e mesmo cultural no país.

Sob essa perspectiva e diante das barreiras que dificultam a rápida aprovação de uma legislação que estabeleça o modelo de execução fiscal não judicial (mesmo que de forma parcial) no Brasil, consideramos uma alternativa viável a médio prazo. Trata-se da ampliação da delegação, por parte do Poder Judiciário, de maiores competências e autoridades de natureza administrativa e executiva às entidades extrajudiciais. A intenção é aprimorar a eficácia na recuperação do crédito tributário,

evitando a necessidade de alterações legislativas profundas. Essa mudança poderia ser concretizada por meio da formulação de normas infralegais pelo Conselho Nacional de Justiça e pelos órgãos judiciários de cada estado, incluindo o Distrito Federal.

7. REFERÊNCIAS

ADAMS, Luís Inácio Lucena. **A transação no Código Tributário Nacional (CTN) e as novas propostas normativas de lei autorizadora**. In: GUIMARÃES, Vasco Branco; SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes (Orgs.). *Transação e arbitragem no âmbito tributário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito tributário esquematizado**. Ricardo Alexandre. – 10^a. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2016.

ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. Teoría de los derechos fundamentales. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

ARENHART, Sérgio Cruz. **Acesso à justiça: relatório brasileiro**. Revista de Processo Comparado. Vol. 6/2017, p. 15 – 36, jul – dez 2017.

ÁVILA, Humberto. **Teoria da Segurança Jurídica**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

BARROS, KamillyBorsoi. **O fenômeno da desjudicialização e as competências exercidas pelos cartórios extrajudiciais no Brasil**. 104f. Dissertação (Mestrado). Universidade Autónoma de Lisboa, Lisboa, 2016.

BARROSO, Luis Roberto. **Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática**. (Syn)thesis, Rio de Janeiro, v. 5, n.º 1, p. 26-32, 2012. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/ojs/index.php/synthesis/article/view/7433/>. Acesso em: 2 de Julho de 2023.

BARROSO, Luis Roberto. **Temas de Direito Constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; CAMPOS, Sarah. **A Administração Pública consensual na modernidade líquida**. In Fórum Administrativo, Belo Horizonte, Ano 14, n. 155, jan. 2014.

BATISTA SANTOS, Guilherme Luis Quaresma. **Contraditório e execução**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

BAUMÖHL, Debora InesKram. **A nova execução civil: a desestruturação do processo de execução**. São Paulo: Atlas, 2016.

BECHO, Renato Lopes. **Execução Fiscal: análise crítica**. 1 Ed. São Paulo: Noeses, 2018.

BELLIZZE, Marco Aurélio; MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; ALVIM, Teresa Arruda; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. **Execução Civil: novas tendências**. Editora Foco, 2022.

BENEDUZI, Pedro. **Introdução ao processo civil alemão**. Salvador: Editora Juspodivm, 2015.

BENETI, Sidnei. **Notas sobre a adequação da arbitragem a questões de Direito Público na atualidade**. In: SALLES, Carlos Alberto de (Coord.). *As Grandes Transformações do Processo Civil Brasileiro – Homenagem ao Professor Kazuo Watanabe*. São Paulo: QuartierLatin, 2009.

BERNADINA, Alexandre Dalla; MIGUEL, Paula Castello. **Oficina de elaboração de escritura pública de divórcio: uma abordagem da solução de conflitos pela via extrajudicial**. In: MIGUEL, Paula Castello; OLIVEIRA, Juliana Ferrari de; BUSSINGER, Elda Coelho de Azevedo (Org.). *Estratégias participativas no ensino jurídico: uma formação voltada pra os direitos humanos*. Curitiba: CRV, 2015.

BORTZ, Marco Antonio Greco. **A desjudicialização – um fenômeno histórico e global**. In: *Revista de Direito Notarial*, ano1, nº 1, São Paulo, QuartierLatin, jul-set 2014.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PL 5.080/2009**. Brasília: DF, 2009. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=A2BE04AB0F. Acesso em: 20 de Julho de 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2.412, de 12 de novembro de 2007**. Autor Régis de Oliveira. Dispõe sobre a execução administrativa da Dívida Ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de suas respectivas autarquias e fundações públicas, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=376419>. Acesso em: 15 junho de 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5.080, de 20 de abril de 2009**. Aatoria do Poder Executivo. Dispõe sobre a cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=431260>. Acesso em: 15 junho de 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Justiça em Números 2021**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf>. Acesso em: 15 de Junho de 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acesso em: 9 de julho de 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007.** Dispõe sobre a Administração Tributária Federal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11457.htm. Acesso em: 18 junho de 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 21 de julho de 2023.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 20 de julho de 2023.

BRASIL. **Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980.** Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm. Acesso em: 12 junho de 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996.** Dispõe sobre a arbitragem. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9307.htm. Acesso em: 20 ago. 2022.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 4257/2019.** Modifica a Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, para instituir a execução fiscal administrativa e a arbitragem tributária, nas hipóteses que especifica. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137914>. Acesso em: 22 de julho de 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas.** São Paulo: Saraiva, 2013.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso sistematizado de direito processual civil.** Vol. 1. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso sistematizado de direito processual civil: teoria geral do direito processual civil.** Vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2008.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Custo unitário do processo de execução fiscal na justiça federal: breves considerações.** Brasília: Ipea, 2013.

CABRAL, Antônio do Passo. **A duração razoável do processo e a gestão do tempo no projeto de novo código de processo civil.** In: FREIRE, Alexandre et al (Orgs.). *Novas Tendências do Processo Civil.* Salvador: Juspodium, 2017.

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

CALMON, Petronio. **Fundamentos da mediação e da conciliação.** 3. ed. Brasília: Gazeta jurídica, 2015.

CAMPOS, Adriana Pereira; SOUZA, Alexandre de Oliveira Bazilio de. **A Conciliação e os Meios Alternativos de Solução de Conflitos no Império Brasileiro.** *Dados - Revista de Ciências Sociais*, vol. 59, núm. 1, enero-marzo, 2016, pp. 271-298, Universidade do Estado do Rio de Janeiro Rio de Janeiro, Brasil.

CAMPOS, Diogo Leite de. **A arbitragem em direito tributário português e o estado-dos cidadãos.** *Revista de Arbitragem e Mediação.* São Paulo. n. 12. p. 149-158. jan./mar. 2014.

CAMPOS, Diogo Leite de. **A arbitragem voluntária nas relações tributárias. O modelo português.** *Revista de Arbitragem e Mediação*, São Paulo, vol. 50, 2016.

CANTOARIO, Diego Martinez Ferverza. **Considerações sobre o Projeto de Lei 5.080/2009 - A nova Lei de Execução Fiscal.** *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo: Revista dos Tribunais. v. 19, n.º 91, mar./abr. 2010.

CANTOARIO, Diego Martinez Ferverza. **Considerações sobre o Projeto de Lei 5080/2009: a nova lei de Execução Fiscal.** *Revista Tributária e de Finanças Públicas.* Número 91, 2010.

CARMONA, Carlos Alberto. **A arbitragem e processo: um comentário a lei nº 9.037/96.** São Paulo: Atlas, 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 24ª Ed. Rio de Janeiro: ed. Lumen Juris, 2011.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário.** 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

CERQUEIRA, Marcelo Malheiros apud MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

CILURZO, Luiz Fernando. **A desjudicialização na execução por quantia.** *Dissertação de Mestrado.* 247f. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. 2016.

CISOTTO, Liliane Bertellimura. **A experiência portuguesa na arbitragem tributária e a viabilidade de replicá-la no Brasil.** Revista de Direito Tributário Contemporâneo, São Paulo, vol. 18, 2019.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **A Execução Fiscal Administrativa.** In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). Execução fiscal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

COLARES, Daniel Quintas dos Santos. **A mediação e a conciliação como instrumentos de negociação no sistema tributário brasileiro.** Dissertação de Mestrado. Universidade de Fortaleza, 2017. Disponível em <https://uol.unifor.br/oul/conteudosite/F10663420180305174045614700/Dissertacao.pdf>. Acesso em 20 de Julho de 2023.

CONRADO, Paulo Cesar. **Execução Fiscal.** São Paulo: Noeses. 2013.

CONRADO, Paulo Cesar; ARAUJO, Juliana Furtado Costa. **Transação tributária na prática da Lei nº 13.988/2020.** São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

COSTA, Regina Helena. **Praticabilidade e justiça tributária. Exequibilidade da lei tributária e direitos do contribuinte.** São Paulo: Malheiros, 2017.

CREMASCO, Suzana Santi; SILVA, Tiago Elder. **O caráter jurisdicional da arbitragem e o precedente arbitral.** Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 59, junho-dezembro 2013.

D' AMBROSIO, Renata Gontijo, Protesto de CDAs possui taxa de recuperação de 19%, artigo publicado junto ao sitio da PGFN: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/2016/protesto-de-cdas-possui-taxa-de-recuperacao-de-19>.

DELIGNE, Maysa de Sá Pittondo. **Efeitos das decisões no processo administrativo tributário.** Tese de Doutorado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. 2020.

DENARDIM, Volnei Luiz. **Execuções judicial e extrajudicial no Sistema Financeiro de Habitação: Lei nº 5.741/1971 e Decreto-Lei 70/1966.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

DIAS, Maria Tereza Fonseca; MENOSSI, Rita de Cássia. **Os limites da competência normativa do conselho nacional de justiça (CNJ) face aos serviços notariais e de registro.** Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública, v. 3, n. 1, 2017.

ELIAS, Cristiano. RUIZ, Priscila Pâmela. **Desjudicialização da cobrança de tributos: a aplicação dos meios alternativos de resolução de conflitos no**

âmbito do processo tributário. Revista da AJURIS – Porto Alegre, v. 45, n. 145, Dez. 2018.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional.** Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2010.

FILHO, João Aurino de Melo. **Racionalidade legislativa do Processo Tributário.** Salvador: Juspodivm, 2018.

FRANCISCO, José Carlos et al (Orgs.). **Arbitragem em Geral e em Direito Tributário – Soluções Alternativas de Resolução de Conflitos.** 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

GANDRA, Ives. **O sistema tributário brasileiro: uma análise crítica.** Revista dos Tribunais. São Paulo, 2016, v.969, p. 175 – 190, jun. 2016.

GARSON, Samy. **A viabilidade da desjudicialização do processo de execução.** In: CARVALHO, Milton Paulo de (Org.). **Direito Processual Civil.** V. 1. 2. ed. São Paulo: QuartierLatin, 2012.

GIANNETTI, Leonardo Varella. **Arbitragem no direito tributário brasileiro: possibilidade e procedimentos.** 2017, 390 f. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte. Disponível em: http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_GiannettiLVa_1.pdf. Acesso em 15 de Julho de 2023.

GODOI, Marilei Fortuna. **Formação do título executivo.** Salvador: JusPodivm, 2013.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **A execução no direito comparado e o novo modelo de execução fiscal para o Brasil.** In: SANTOS, Herta Rani Teles (Org.). **Execução fiscal: um tema atual sob diferentes olhares: Homenagem ao jurista Leon FrejdaSzklarowsky.** Brasília, DF: Consulex, 2013.

GOMES, Ricardo Anderson. **Perspectivas para a cobrança de créditos tributários no Ordenamento Jurídico Brasileiro.** Revista de Direito Tributário Contemporâneo. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 2, n. 8, 2017.

GONÇALVES, Marcelo Barbi. **Jurisdição condicionada e acesso à justiça: considerações sobre a escalada de tutelas contra a fazenda pública.** Revista de Processo, vol. 252/2020, p. 319-338, Fev/2016.

GONÇALVES, Vinícius José Corrêa. **Tribunais Multiportas: em busca de novos caminhos para a efetivação dos direitos fundamentais de acesso à justiça e à razoável duração dos processos.** Tese de Mestrado, UENP, 2011.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988.** 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Ensaio sobre a processualidade: fundamentos para uma nova teoria geral do processo**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2018.

HACHEM, Daniel Wunder. **Princípio constitucional da supremacia do interesse público**. Editora Fórum, 2011.

HILL, Flávia Pereira; PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **Desjudicialização e atos probatórios concertados entre as esferas judicial e extrajudicial: a cooperação interinstitucional online prevista na resolução 350 do CNJ**. Revista Interdisciplinar de Direito. V. 19. Nº 2, 2021.

INSPER. Instituto de Ensaio e Pesquisa. **Diagnóstico do contencioso judicial tributário brasileiro: relatório final de pesquisa**. Conselho Nacional de Justiça. Brasília: CNJ, 2022.

KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino. **A razoável duração do processo**. 2 ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2015.

LANG, Joaquin. Tiple, Klaus. **Direito Tributário**. Vol. 3. Tradução de Luiz Doria Furquim. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2014.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos**. Teoria e Prática. 3. Ed. São Paulo: GEN Método. 2012.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Processo Tributário**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MACHADO, Rafael Bicca; DIAS, Jean Carlos. **Análise Econômica do Processo**. In: TIMM, Luciano Benetti (Org.). Direito e Economia no Brasil. São Paulo: Atlas, 2012.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito**. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

MARREGA, Bruno Mont'Alvão; SOARES, Marcelo Negri. **O impacto causado pelos processos executivos fiscais no Poder Judiciário**. Encontro Internacional de Produção Científica, 2021.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Direitos fundamentais do contribuinte**. São Paulo: Ed. RT, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 34. ed. rev. ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2019.

MELO FILHO, João Aurino. **Racionalidade legislativa do processo tributário**. Salvador: Editora JusPodivm. 2018.

MELO, Carlos Francisco Lopes. **Execução fiscal administrativa à luz da constituição federal**. Revista da AGU, v. 11, n. 31, 2012.

MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. **Breves considerações em torno da questão da inafastabilidade da prestação jurisdicional**. Revista SJRJ, Rio de Janeiro, nº 19, p. 61-73, 2015.

MENDONÇA, Priscila Faricelli de. **Arbitragem e transação tributárias**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2014.

MINAMI, Marcos Youji. **Da vedação ao non factibile**. Salvador: Editora JusPodivm, 2020.

MONTENEGRO, Mariana Cruz. **Meios alternativos de resolução de litígio em matéria tributária: a experiência americana e sua aplicabilidade no Brasil**. In: 1º Curso de Introdução ao Direito Americano: Fundamentals of US Law Course. vol. 2, nº 13. Brasília: Publicações da Escola da AGU, 2011.

NALINI, José Renato. **Implicações éticas nas alternativas de resolução de conflito**. In: **A nova ordem das soluções alternativas de conflitos e o conselho nacional de justiça**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013.

NUNES, Sônia de Almeida Freitas Portela. **Apontamentos sobre arbitralidade de litígios da administração pública no Brasil em contraponto com os Estados Unidos da América**. 2º Curso de Introdução ao Direito Americano: Fundamentos of US Law Course. Vol. 2, nº 16. Brasília: Publicações da Escola da AGU, 2015.

PAIVA, Eduardo; CABRITA, Helena. **O processo executivo e o agente de execução**. 3 ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2013.

PEREIRA, Caleb Salomão; SANTOS, Ricardo Goretti. **A fuga do processo: reflexões sobre modalidades metaprocessuais de intervenção socioconstitucional**. In: MIGUEL, Paula Castello; OLIVEIRA, Juliana Ferrari de; BUSSINGER, Elda Coelho de Azevedo (Org.). **Estratégias participativas no ensino jurídico: uma formação voltada pra os direitos humanos**. Curitiba: CRV, 2015.

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.

REETZ DE PAIVA, Daniela. **A desjudicialização dos atos executórios**. Escola da magistratura do estado do Rio de Janeiro - Série aperfeiçoamento de magistrados, Curso “Fomento Mercantil – Factoring”, n. 9, Rio de Janeiro, out. 2015.

SAMPAIO, José Maria Gonçalves. **A ação executiva e a problemática das execuções injustas**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2008.

SCHERER, Tiago. **Execução fiscal: novas perspectivas**. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n.64, fev. 2015.

SCHOUERI, Luis Eduardo. **Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 2015.

SICA, Heitor Vitor Mendonça. **Congestionamento viário e congestionamento judiciário**. Revista de Processo, São Paulo, ano 39, v. 236, out. 2014.

SILVA NETO, Francisco de Barros e. **A execução fiscal administrativa e o devido processo legal**. Revista de Processo, São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 35, n.º 187, set. 2012.

SILVA, Paula Costa e. **O acesso ao sistema judicial e os meios alternativos de resolução de controvérsias: alternatividade efectiva e complementariedade**. In: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (orgs.). *Grandes Temas do Novo CPC: Justiça Multiportas*. Salvador: JusPodivm, 2016.

SILVEIRA, João José Custódio da. **Desafio à nova ordem de soluções diferenciadas para acesso à justiça**. In: AMORIM, José Roberto Neves; _____. *In: A nova ordem das soluções alternativas de conflitos e o conselho nacional de justiça*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017.

TALAMINI, Eduardo; WAMBIER, Luiz Rodrigues. **Curso avançado de processo civil: Teoria geral do processo e processo de conhecimento**. 12. ed., rev., atual. e amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

THEODORO JUNIOR, Humberto. **Lei de Execução Fiscal**. Humberto Theodoro Junior. 12ª. ed. São Paulo. Saraiva: 2013.

VILLA-LOBOS, Nuno. **Novas configurações da justiça administrativa e fiscal em Portugal**. Coimbra: Almedina, 2012.

WAMBIER, Luiz Rodrigues. **Anotações sobre a crise do Processo de Execução – Algumas sugestões voltadas à sua efetividade**. In: DIDIER JR., Fredie (coord.). *Execução civil: estudos em homenagem ao professor Paulo Furtado*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2019

WOLKART, Erik Navarro. *Análise Econômica e comportamental do processo civil: como promover a cooperação para enfrentar a tragédia da justiça no processo civil brasileiro*, Tese de Doutorado apresentada a Universidade do rio de janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

YOSHIKAWA, Eduardo Henrique de Oliveira. **Execução extrajudicial e devido processo legal**. São Paulo: Atlas, 2014.