

MARCO ANTONIO RODRIGUES

CURSO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO E JUDICIAL TRIBUTÁRIO

2023

 EDITORA
*Jus*PODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

Primeira Parte

PROCESSO ADMINISTRATIVO TRIBUTÁRIO

TIPOLOGIA DO DIREITO PROCESSUAL TRIBUTÁRIO

O Direito Processual Tributário é o ramo do direito processual que estuda as regras especiais e procedimentos em que esteja em jogo a discussão de algum aspecto da relação jurídica tributária.

O Direito Processual Tributário se insere dentro do chamado Direito Processual Público, subsespécie do Direito Processual Civil, que se destina ao estudo dos procedimentos e situações em que um dos sujeitos da relação jurídica processual é pessoa jurídica de direito público, ou pessoa privada sujeita em grande parte a um regime de direito público¹.

O processo tributário, em específico, é um gênero que comporta duas espécies, quais sejam: o processo administrativo e o processo judicial tributário. Essas espécies, por sua vez, se desmembram da seguinte forma:

- a) Processo administrativo – não contencioso, também chamado de voluntário, e contencioso ou bilateral;
- b) Processo judicial – se desmembra em ações exacionais, que são aquelas de iniciativa do Fisco, e as não exacionais ou antiexacionais, que são aquelas de iniciativa do contribuinte ou do responsável tributário. Assim, para efeitos didáticos, dividiremos dessa forma a abordagem desta obra.

¹ RODRIGUES, Marco Antonio. *A Fazenda Pública no Processo Civil*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 1; BUENO, Cassio Scarpinella. *Curso sistematizado de Direito Processual Civil: direito processual coletivo e direito processual público*. Vol. 2, t. III. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 25.

| Tipologia do Direito Processual Tributário | | |
|---|--|---|
| Espécie | Litigiosidade | Iniciativa |
| Processo administrativo | A depender da espécie de processo, será contencioso ou não | Do Fisco ou do contribuinte/responsável |
| Processo judicial | Presente | Do Fisco (ações exacionais) ou do contribuinte/responsável tributário (ações antiexacionais/não exacionais) |

Saliente-se que parcela da doutrina realiza distinção entre processo administrativo tributário e procedimento administrativo tributário, entendendo que apenas existiria este último, pois o processo seria figura restrita aos meios jurisdicionais².

No entanto, entendemos que não se justifica tal distinção. O procedimento pode ser definido como uma sequência ordenada de atos processuais. Já o processo é composto pelo procedimento animado pela relação jurídica processual³, que no processo judicial é formada pelas partes e pelo juiz, ao passo que no processo administrativo tributário é composta pelo sujeito passivo e pela Administração Fiscal.

Tanto no processo administrativo fiscal como no processo judicial pode-se afirmar que os sujeito envolvidos terão direito às garantias constitucionais do processo – muitas delas inclusive serão analisadas à frente – como o contraditório, o devido processo legal, a motivação das decisões e a inadmissibilidade de provas ilícitas.

Dessa forma, entendemos adequado o uso da expressão processo administrativo tributário, e que não se confunde meramente com o procedimento, que é a sequência ordenada dos atos desse processo, definida nas normas que o regulamentam nas diferentes esferas federativas.

2 ALVIM, Eduardo Arruda. *Mandado de segurança no Direito Tributário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998, p. 23-24.

3 DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de Direto Processual Civil*. Vol. I. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 442.

PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL

2.1. PRINCÍPIOS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL

2.1.1. Princípios constitucionais

Enquanto atividade exercida pela Administração Pública, aplicam-se ao processo administrativo tributário de índole contenciosa os princípios que regem a atividade administrativa, elencados de forma não exaustiva no caput do artigo 37 da Constituição Federal: **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.**

2.1.1.1. *Legalidade*

A legalidade administrativa é a exigência de que a atuação da Administração Pública seja realizada nos estritos limites previstos no ordenamento jurídico. A legalidade representa verdadeira garantia para os administrados: o processo administrativo deverá seguir as prescrições legais, evitando-se o arbítrio do administrador público. Trata-se, com efeito, de projeção do princípio da reserva legal, constante do artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal, sobre a atuação da Administração Pública.

A título de exemplo, o rito do processo administrativo tributário deverá estar previsto em lei editada pelo ente federativo tributante. É o caso do Decreto nº 70.235/72, que regulamenta o processo administrativo no âmbito federal.

A legalidade, hoje, possui significado diverso daquele que possuía quando do surgimento desde princípio, que remonta à fundação do Estado Democrático de Direito, no começo do século XIX. De longa data, reconhece-se a insuficiência da lei em sentido formal como instrumento para atender às demandas sociais, especialmente em razão da morosidade ínsita ao processo legislativo e de sua falta de dinamismo para acompanhar as constantes transformações sociais.

Dessa forma, a legalidade, antes vista como a exigência de lei formal, passou a ser vista como juridicidade, ou seja, como a necessidade de obediência ao ordenamento jurídico como um todo¹. Sob este prisma, que tem origem no reconhecimento da força normativa da Constituição, a lei em sentido formal passa a integrar um bloco normativo, que tem a Constituição como principal e mais forte integrante no processo de constitucionalização do direito².

Diante disso, a atuação da Administração Fiscal no processo administrativo deve se dar conforme ao bloco normativo como um todo e, assim, na falta de lei em sentido formal, deve-se buscar a melhor solução de conduta de acordo com a Constituição, assim como as normas processuais, diante do fenômeno da constitucionalização do Direito, precisam ser aplicadas com uma filtragem à luz da Lei Maior. Para o processo judicial, tem-se a importante previsão do artigo 1º do Código de Processo Civil nessa linha, exigindo que o processo civil será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição da República.

Não se pode confundir o que ora se defende em matéria processual com a tributação. Isso porque esta fica sujeita à tipicidade, que pode ser conceituada como a própria qualidade do tipo, ou seja, o que é típico. Sempre que o fato gerador concreto for composto por um tipo, competirá ao

1 Sobre a mutação da legalidade em juridicidade, confira-se: RODRIGUES, Marco Antonio dos Santos. *Constituição e administração pública: definindo novos contornos à legalidade administrativa e ao poder de regulamentar*. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2010, p. 96.

2 Como aponta Gustavo Binenbojm: "A lei deixou de ser a principal e mais importante forma de manifestação da vontade geral do povo. O constitucionalismo é o grande vitorioso diante do colapso do legalismo. Diante do fracasso da lei, notadamente no segundo pós-guerra, as esperanças de garantia da liberdade e da justiça passam a ser depositadas no constitucionalismo. Com efeito, a Constituição, enquanto sistema de princípios (expressão deontológica de valores), ganha destaque como norma jurídica, irradiando seus efeitos por todo o ordenamento jurídico, que apenas poderá ser compreendido a partir da própria normativa constitucional, passando-se a falar numa constitucionalização do direito." (BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, pp. 131-132).

PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL FEDERAL (PAF)

5.1. NOÇÕES PRELIMINARES

Para fins do presente estudo, considera-se como Processo Administrativo Fiscal Federal (PAF) aquele relativo ao processo administrativo de índole fiscal, regulamentado, essencialmente, pelo Decreto nº 70.235/72, primeira parte. A segunda parte deste se destina a cuidar precipuamente do processo de consulta, que não possui natureza contenciosa, e que será analisado mais à frente.

Dessa forma, pode-se dividir o processo administrativo fiscal em:



Importante destacar que o Decreto nº 70.235/72 foi editado na vigência da Constituição de 1967/1969, com base no artigo 2º do Decreto-Lei nº 822/1969, que delegou ao Poder Executivo a atribuição de regular o processo

administrativo de determinação e exigência de créditos tributários federais, penalidades, empréstimos compulsórios e o de consulta. Trata-se, portanto, de norma com natureza jurídica de lei ordinária, razão pela qual eventuais alterações que venha a sofrer devem ser feitas mediante norma com *status* de lei ordinária, ou seja, lei ordinária ou medida provisória. Neste sentido:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ADMINISTRATIVO. PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO COM BASE NO ART. 37, § 3º DO DECRETO 70.235/72. HIPÓTESE DE SUSPENSÃO DA EXIGIBILIDADE DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO. ART. 151 DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL. REVOGAÇÃO PELO DECRETO 75.445/75. IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DA ESTRITA LEGALIDADE TRIBUTÁRIA.

1. A delegação legislativa constante do DL 822/69, art. 2º, exauriu-se com a edição do Decreto 70.235/72, que regula o Processo Administrativo Fiscal, razão pela qual eivada de ilegalidade a supressão do “pedido de reconsideração”, previsto no art. 37, § 3º do mencionado diploma legal, pelo Decreto 75.445/75. (Precedentes: REsp 219.651/SP, DJ 06.11.2000; REsp 73.245/PR, DJ 01.07.1996; REsp .395/DF, DJ 13.08.1990; REsp .957/DF, DJ 06.11.1989) 2. Destarte, assim dispõe o Decreto 70.235/72: “Art. 37. O julgamento nos Conselhos de Contribuintes far-se-á conforme dispuserem seus regimentos internos.

(...) § 3º. Caberá pedido de reconsideração, com efeito suspensivo, no prazo de 30 dias, contados da ciência: I - De decisão que der provimento a recurso de ofício;

II - De decisão que negar provimento, total ou parcialmente, a recurso voluntário.” 3. O Código Tributário Nacional prevê, em seu art. 97, VI, a imprescindibilidade de lei formal para versar sobre a exclusão, suspensão e extinção de créditos tributários, encerrando o princípio da estrita legalidade tributária, razão pela qual encontra-se eivada de ilegalidade a supressão, pelo Decreto 75.445/75, do “pedido de reconsideração”, previsto no suso mencionado dispositivo legal.

4. Impende salientar que o Decreto 70.235/72, por ser fruto de delegação legislativa, ostenta natureza de lei ordinária, o que implica que o pedido de reconsideração nele previsto tem origem e caráter legal, traduzindo manifestação de índole legislativa, razão pela qual não poderia ser suprimido por legislação de hierarquia inferior, que ostenta natureza meramente regulamentar.

5. A título de argumento obiter dictum, verifica-se que o pedido de reconsideração só passou a ser vedado quando da edição da Lei 8.541/92, sem efeitos retroativos para atingir ato praticado na vigência de contexto

Segunda Parte

PROCESSO JUDICIAL TRIBUTÁRIO

PRERROGATIVAS PROCESSUAIS DA FAZENDA PÚBLICA

6.1. CONCEITO DE FAZENDA PÚBLICA

No processo judicial tributário, seja nas ações em que o Fisco é autor, seja nas em que é réu, uma das partes é a Fazenda Pública. Por isso, é preciso analisar alguns aspectos gerais dos processos judiciais em que a Fazenda Pública seja parte.

Para fins de aplicação das normas processuais civis, verifica-se no Código de Processo Civil a menção à Fazenda Pública. Trata-se de todas as pessoas de direito público componentes da Administração. Isso inclui, portanto, as autarquias, as agências reguladoras e as fundações públicas de direito público¹.

Importante mencionar, também, os conselhos de fiscalização profissional, que possuem capacidade tributária ativa, já que podem cobrar suas taxas. Embora não se enquadrem tecnicamente no conceito de Fazenda Pública, também se beneficiarão de garantias típicas das pessoas de direito público.² A Lei nº 9.649/98, dentre outras questões, dispôs sobre os Con-

1 RODRIGUES, Marco Antonio. *A Fazenda Pública no processo civil*. Rio de Janeiro: GEN, 2ª ed., 2016. p. 3.

2 Nessa linha, admitiu o Superior Tribunal de Justiça, em sede de recurso especial representativo de controvérsia, que o benefício da intimação pessoal, previsto na Lei n. 6.830/1980 aos representantes judiciais da Fazenda Pública, também se aplica aos Conselhos de Fiscalização Profissional: ADMINISTRATIVO.

6.2. AS PRERROGATIVAS PROCESSUAIS DA FAZENDA PÚBLICA NO PROCESSO TRIBUTÁRIO E SUA LEGITIMAÇÃO

Não apenas no processo tributário, mas também nos demais processos em que a Fazenda Pública figure como parte, o legislador previu uma série de prerrogativas processuais em favor desta última. Trata-se de benefícios instituídos, em diferenciação aos demais jurisdicionados em geral.

A atividade legislativa muitas vezes envolve a necessidade de criar distinções entre os sujeitos da coletividade. Legislar, portanto, acaba por gerar classificações entre pessoas ou entes⁴. Veja-se, por exemplo, a criação de requisitos na própria Constituição à ocupação de certos cargos da estrutura política brasileira⁵.

Diante de fato de as prerrogativas serem distinções entre o Fisco e os sujeitos passivos com quem litigam no Judiciário, é possível dizer que são elas constitucionais?

6.2.1. O Princípio da Supremacia do Interesse Público

Um primeiro possível fundamento justificador das prerrogativas do Poder Público é o princípio da supremacia do interesse público⁶. No entanto, é preciso buscar o real sentido desse princípio, a fim de verificar se realmente legitima as prerrogativas da Fazenda Pública no processo.

-
- 4 No mesmo sentido, entendendo que legislar significa classificar, CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. *O devido processo legal e os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade*. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 144.
- 5 É o que dispõe o artigo art.14,§ 3º, VI, da Constituição da República, no que se refere aos indivíduos que podem ser eleitos como Presidente e Vice-Presidente da República e Senador; Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal; Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz; Vereador. "§ 3º - São condições de elegibilidade, na forma da lei: VI - a idade mínima de: a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador; b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal; c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz; d) dezoito anos para Vereador."
- 6 Cumpre destacar o entendimento de Humberto Ávila, que entende que a supremacia do interesse público sequer pode ser considerada princípio, tendo em vista que sua concretização se dá por meio de uma regra abstrata de prevalência do interesse público, impedindo até mesmo a aplicação de métodos de ponderação a fim de definir o interesse a prevalecer. Além disso, para o referido autor faltam elementos jurídico-positivos de validade ao suposto princípio, já que não decorre de uma interpretação sistemática do Direito. Ao contrário, da análise das normas constitucionais, vê-se uma importância tamanha aos direitos fundamentais, que Ávila sustenta que, se houvesse alguma regra abstrata de prevalência, essa seria em favor dos interesses privados (ÁVILA, Humberto. Repensando o "Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular". In: SARMENTO, Daniel (org.). *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público*, Op. Cit, pp. 184-186).

Especialmente no âmbito do Direito Administrativo, o princípio da supremacia do interesse público de longa data é visto como basilar à atuação do Estado⁷. Seguindo sua concepção tradicional, a Administração Pública deve atuar buscando a consecução do interesse público, não podendo os interesses puramente pessoais prevalecerem em face do primeiro⁸.

Apesar da importância dada à supremacia do interesse público, há autores que vêm questionando a aplicação de tal princípio no direito público pátrio⁹. Conforme já defendemos acima e em outra sede, não nos parece adequada a divisão do interesse público em primário e secundário¹⁰, uma vez que os interesses patrimoniais do Estado não estão dissociados dos interesses da coletividade, como se realmente fossem categorias estanques. Ambos estão interligados, e a proteção a um também promove o outro. Nessa linha, a satisfação de um interesse arrecadatório estatal, por exemplo, não é apenas de relevância da própria pessoa jurídica de direito público, mas se reverte em prol da própria coletividade, já que tais valores poderão ser utilizados para a promoção de políticas públicas que devem ser empreendidas pela Administração como interesses primários¹¹.

Uma vez que não há uma definição normativa do que seja interesse público¹², entendemos que este configura um conceito jurídico indeterminado, que deve ser concretizado pelos agentes públicos a partir dos direitos

7 Celso Antônio Bandeira de Mello, acentuando a importância da supremacia do interesse público, afirma ser ela “verdadeiro axioma reconhecível no moderno Direito Público” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 66).

8 “Proclama a superioridade do interesse da coletividade, firmando a prevalência dele sobre o do particular, como condição, até mesmo, da sobrevivência e asseguramento deste último” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. Op. Cit, p. 66).

9 Sobre o tema, pode-se mencionar Daniel Sarmento, para quem há uma absoluta inadequação desse princípio à ordem jurídica brasileira, pois este se baseia numa errônea análise da relação entre a pessoa humana e o Estado, bem como ignora o sistema constitucional vigente, em que há uma relevância destacada aos direitos fundamentais (SARMENTO, Daniel. *Interesses Públicos vs. Interesses Privados na Perspectiva da Teoria e da Filosofia Constitucional*. In: SARMENTO, Daniel (org.). *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 27 e 89).

10 RODRIGUES, Marco Antonio. *A Fazenda Pública no Processo Civil*. Ob. cit., p. 7-8. Trata-se de uma clássica divisão originada na doutrina italiana, especialmente em Renato Alessi (*Sistema Istituzionale del Diritto Amministrativo Italiano*. 3ª ed, Milão, Giuffrè, 1960, p. 197 *apud* MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. Op. Cit, p. 63), e que foi adotada por parcela da doutrina administrativista brasileira. De acordo com tal divisão, o interesse público primário é o interesse da coletividade, cuja satisfação deve ser buscada pelo Estado. Por exemplo, tem-se a proteção da saúde e da segurança públicas. Já o interesse público secundário seria o titularizado apenas pela própria pessoa jurídica de direito público, como uma questão puramente patrimonial ou arrecadatória desta.

11 No mesmo sentido, BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 71.

12 Odete Medauar também vê dificuldade na conceituação do interesse público (MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo em Evolução*, 2ª ed, São Paulo, Malheiros, 2003, p. 188). Na mesma linha, Marçal Justen

TUTELA PROVISÓRIA EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA

7.1. AS ESPÉCIES DE TUTELAS PROVISÓRIAS

O Código de Processo Civil de 2015 estruturou as tutelas provisórias em um livro próprio (Livro V), a partir do artigo 294. As tutelas provisórias são, como o próprio nome diz, proteções jurisdicionais com eficácia limitada no tempo, não tendo uma definitividade. Sabe-se que, para que o juiz chegue a uma decisão final numa demanda, precisa exercer sua atividade de conhecimento – a cognição, que a análise de alegações e provas pelo julgador, para a formação de seu convencimento. A cognição, para a prolação das decisões de mérito, é em regra exauriente¹, ou seja, é profunda, até porque as sentenças, decisões monocráticas ou acórdãos de mérito podem vir a formar coisa julgada material.

No entanto, o legislador preocupou-se com o fato de que muitas vezes a decisão de mérito pode exigir muito tempo até que seja proferida. Para evitar ou reduzir os efeitos nocivos que o tempo pode trazer ao processo e

1 “No plano horizontal, a cognição tem por limite os elementos objetivos do processo estudados no capítulo precedente (*trinômio*: questões processuais, condições da ação e mérito, inclusive questões de mérito; para alguns: *binômio*, com exclusão das condições da ação; Celso Neves: *quadrinômio*, distinguindo pressuposto dos supostos processuais). Nesse plano, a cognição pode ser *plena* ou *limitada* (ou parcial) segundo a extensão permitida. No plano vertical, a cognição pode ser classificada, segundo o grau de sua profundidade, em *exauriente* (completa) e *sumária* (incompleta).” (WATANABE, Kazuo. *Da cognição no processo civil*. 3. ed. São Paulo: Perfil, 2005, p. 127).

à solução da pretensão do autor, o Código de Processo Civil trouxe, então, as tutelas provisórias, que podem ser de duas espécies: de urgência ou de evidência, conforme prevê o artigo 294 do Código de Processo Civil.

Tutela de urgência é a proteção jurisdicional conferida em razão de risco de dano irreparável ou de difícil reparação, ou de risco ao resultado útil do processo, na forma do art. 300 do Código de Processo Civil. É, portanto, uma tutela assecuratória, que depende tanto desse risco de dano – o *periculum in mora* – como da plausibilidade da tese do requerente – o *fumus boni iuris*.

A tutela provisória de urgência pode ser antecipada e cautelar. Na antecipada, busca-se antecipar efeitos da decisão final de mérito. Por exemplo, imagine-se que o contribuinte propõe ação declaratória de inexistência de relação tributária e pleiteia tutela antecipada para que a Fazenda se abstenha de efetuar uma cobrança de crédito fundada na relação tributária supostamente inexistente. Na tutela cautelar, de outro lado, pretende-se a concessão de providência que assegure a efetividade de outra pretensão, mas não a antecipação de efeitos da sentença final. Por exemplo, é o caso de uma medida cautelar de indisponibilidade de bens do contribuinte proposta pela Fazenda Pública, de modo a assegurar a efetividade de uma futura ou presente execução fiscal.

Tutela da evidência, por sua vez, é a proteção jurisdicional em virtude de evidências de que a parte possui razão, sendo independente de risco de dano ou ao resultado útil do processo, conforme expressamente consagrado no artigo 311 do Código de Processo Civil. Suas hipóteses gerais estão previstas nesse mesmo dispositivo legal², sendo elas:

- Quando ficar caracterizado o abuso do direito de defesa ou o manifesto propósito protelatório da parte (inciso I);
- Quando as alegações de fato puderem ser comprovadas apenas documentalment e houver tese firmada em julgamento de casos repetitivos ou em súmula vinculante (inciso II);
- Quando se tratar de pedido reipersecutório fundado em prova documental adequada do contrato de depósito, caso em que será decretada a ordem de entrega do objeto custodiado, sob cominação de multa (inciso III);

2 Diz-se hipóteses gerais, pois há outras hipóteses específicas previstas no Código de Processo Civil, como é o caso da ação monitória, em que o artigo 701, *caput*, estabelece que, sendo evidente o direito do autor, o juiz deferirá a expedição de mandado de pagamento, de entrega de coisa ou para execução de obrigação de fazer ou de não fazer, concedendo ao réu prazo de 15 (quinze) dias para o cumprimento e o pagamento de honorários advocatícios de cinco por cento do valor atribuído à causa.

EXECUÇÃO FISCAL

8.1. CONCEITO E CABIMENTO. A CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA

A execução fiscal configura uma espécie de procedimento especial para execução de título extrajudicial, em virtude da natureza do título executivo que se pretende efetivar: a certidão de dívida ativa da Fazenda Pública. É o que se extrai do artigo 1º da Lei de Execução Fiscal – a Lei nº 6.830/80.

Na forma do art. 2º, § 3º, da Lei nº 6.830/80, a inscrição tem natureza de ato vinculado de controle administrativo da legalidade feito pelo órgão competente da própria Fazenda, a fim de para apurar a liquidez e certeza do crédito. Para que haja a chamada inscrição em dívida ativa de um crédito tributário, necessária a existência de um crédito não pago pelo contribuinte, constituído pelo lançamento.

A definição de quais débitos constituem dívida ativa, porém, não depende apenas da Lei nº 6.830/80. O artigo 2º, § 1º desse diploma legal estabelece como dívida ativa qualquer valor assim definido, de natureza tributária ou não tributária, pela Lei nº 4.320/64. Isso se dá em razão do disposto no art. 2º da LEF, com redação semelhante à do art. 201 do Código Tributário Nacional, que dispõe não só sobre a dívida tributária, como também sobre a dívida não tributária. Confira-se a redação do referido dispositivo:

Art. 2º – Constitui Dívida Ativa da Fazenda Pública aquela definida como tributária ou não tributária na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, com as alterações posteriores, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Daí o seu § 1º dizer que qualquer valor, cuja cobrança seja atribuída aos entes federativos, é chamado de dívida ativa:

§ 1º – Qualquer valor, cuja cobrança seja atribuída por lei às entidades de que trata o artigo 1º, será considerado Dívida Ativa da Fazenda Pública.

Vale destacar também que o art. 1º, § 2º, da LEF inclui na dívida atualização monetária, juros e multa de mora, e demais encargos previstos em lei ou contrato¹.

São, portanto, exemplos de dívida ativa tributária os impostos, as taxas, as contribuições de melhoria, os empréstimos compulsórios e as contribuições especiais (artigos 145, 148 e 149 da Constituição da República).

Diante disso, verifica-se que a definição da dívida ativa depende de previsão legal, sendo que não necessariamente se cuidará de execução tributária². Por exemplo, é possível que se cuide de execução de multa eleitoral³, FGTS (nesta linha, tem-se a súmula nº 353 do Superior Tribunal de Justiça⁴), alugueres devidos ao Poder Público (artigo 39, § 2º, da Lei nº

1 § 2º A DÍVIDA ATIVA DA FAZENDA PÚBLICA, COMPREENDENDO A TRIBUTÁRIA E A NÃO TRIBUTÁRIA, ABRANGE ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA, JUROS E MULTA DE MORA E DEMAIS ENCARGOS PREVISTOS EM LEI OU CONTRATO.

2 PROCESSUAL CIVIL, FINANCEIRO E TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. MULTA POR IMPORTAÇÃO IRREGULAR DE CIGARROS. DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA. INCIDÊNCIA DO ART. 185-A DO Código Tributário Nacional. 1. O art. 39, § 2º, da Lei 4.320/1964 dispõe que a multa devida à Fazenda Pública poderá enquadrar-se no conceito de dívida ativa tributária ou não tributária, conforme a sua origem. 2. In casu, o Tribunal a quo, embora tenha constatado tratar-se de multa imposta pela Receita Federal por força de importação irregular de cigarro (visando ao não recolhimento do Imposto de Importação), concluiu que as multas não são tributo, razão pela qual se enquadram no conceito de dívida ativa não tributária. 3. Verifica-se que o equívoco no acórdão hostilizado consistiu na confusão dos conceitos de "tributo" e de "dívida ativa tributária". 4. A penalidade, por pressuposto lógico, não pode ser incluída no conceito de tributo (art. 3º do Código Tributário Nacional), mas, conforme mencionado, será abrangida na definição de dívida ativa tributária ou não tributária, conforme sua procedência. 5. Tendo-se observado que, na espécie, a multa é de origem tributária, merece reforma o decisum que indeferiu o pedido de bloqueio universal dos bens (art. 185-A do Código Tributário Nacional), sob a premissa de que este é inaplicável à dívida ativa não tributária. 6. Recurso Especial provido (Superior Tribunal de Justiça, REsp 1248719/PR, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 24/05/2011, DJe 30/05/2011).

3 CONFLITO DE COMPETÊNCIA. AÇÃO DE ANULAÇÃO DE DÉBITO DECORRENTE DE MULTA ELEITORAL. ART. 109, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E ART. 367, IV, DA LEI 4.737/65. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ELEITORAL. 1. Nos termos do art. 109, I, da Constituição Federal, estão excluídas da competência da Justiça Federal as causas sujeitas à Justiça Eleitoral em que a União figurar como interessada na condição de autora, ré, assistente ou oponente. 2. Por sua vez, o art. 367, IV, do Código Eleitoral, determina que "a cobrança judicial da dívida será feita por ação executiva na forma prevista para a cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública, correndo a ação perante os juízos eleitorais". 3. Na linha de orientação desta Primeira Seção, considerando a competência da Justiça Eleitoral para processar e julgar execuções de multas decorrentes de fatos sob sua jurisdição, infere-se também a competência dessa Justiça Especializada para as ações em que se pretende a anulação das sanções por ela aplicadas. Precedentes. 4. Conflito conhecido para declarar a competência do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, o suscitante. (Superior Tribunal de Justiça, CC 46.901/PR, Rel. Min. Denise Arruda, Primeira Seção, julgado em 22/02/2006, DJ 27/03/2006, p. 138)

4 "As disposições do Código Tributário Nacional não se aplicam às contribuições para o FGTS."

AÇÕES ANTIEXACIONAIS – REGRAS GERAIS

9.1. CONCEITO E ESPÉCIES

Conforme mencionado anteriormente, **as ações antiexacionais são aquelas em que o contribuinte busca atacar uma possível ou atual exação tributária**. São ações, portanto, em que o Poder Público se encontra no polo passivo da demanda, e o contribuinte pretende prevenir um prejuízo ou atacar alguma atividade tributária estatal.

Pode-se elencar as seguintes ações antiexacionais: mandado de segurança em matéria tributária, ação cautelar, embargos à execução fiscal, ação anulatória, ação declaratória de inexistência de relação jurídica tributária, ação de repetição de indébito e ação de consignação em pagamento.

No entanto, não se pode esquecer que o contribuinte, em nome de seu direito fundamental de acesso à justiça (artigo 5º, XXXV, da CRFB e artigo 3º do Código de Processo Civil), pode propor alguma outra ação com alguma pretensão de caráter tributário, não havendo limitação legal de quais pretensões possam ser deduzidas na defesa dos interesses do contribuinte.

Importante destacar que a legitimidade para essas ações nem sempre será unicamente do contribuinte. É preciso analisar as situações de repercussão tributária. No caso da repercussão jurídica, em que o ordenamento jurídico transfere o ônus do pagamento do tributo a pessoa distinta da que praticou o fato gerador, o direito fundamental de acesso à justiça impõe que tanto aquele que praticou o fato como aquele a que a lei atribuiu o ônus do pagamento sejam legítimos para propor ação com o objetivo de

questionar o ato praticado pelo Fisco. Exceção à regra geral será tratada adiante na ação de repetição de indébito, em razão da natureza da pretensão, que é de devolução de quantia paga.

De outro lado, no caso da repercussão econômica, em que o sujeito passivo da obrigação tributária transfere a terceiros, por meio de seus negócios jurídicos, o valor a suportar para a satisfação do tributo, mas o ordenamento jurídico não lhe retira a obrigação, a legitimidade ativa para as ações antiexacionais será apenas do sujeito passivo, não sendo oponível ao Fisco o repasse do montante devido pelo tributo¹.

Tais ações possuem algumas regras gerais que merecem análise.

9.2. COMPETÊNCIA NAS AÇÕES TRIBUTÁRIAS

No capítulo referente à execução fiscal, analisou-se a competência para as execuções fiscais, que está prevista no artigo 46, § 5º, do Código de Processo Civil. Recordando, a execução poderá ser proposta no foro de domicílio do réu, no de sua residência ou no do lugar onde for encontrado, porém defendeu-se que tal regra deve ser interpretada conforme à Constituição, no sentido de que a execução seja ajuizada nos limites territoriais do ente tributante.

No caso das ações tributárias antiexacionais, não há uma norma específica no Código de Processo Civil. Na realidade, serão propostas as ações pelo contribuinte seguindo-se as regras gerais das demandas contra a Fazenda Pública.

9.2.1. Ações tributárias em face da União ou da Fazenda Pública federal

No caso de ser ajuizada ação tributária em face da União ou da Fazenda Pública Federal, em primeiro lugar deve-se observar que a competência será da Justiça Federal. O artigo 109, inciso I, da Constituição da República estabelece a competência da Justiça Federal para processar e julgar as demandas em que a União, autarquia ou empresa pública federal sejam autoras, rés, assistentes ou oponentes. Diante da referida norma, verifica-se que, quando a Fazenda Pública federal é parte de uma relação processual, a competência para processar e julgar as demandas é da Justiça Federal.

1 Nesse sentido, MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Processo tributário*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 353 e ss.

MANDADO DE SEGURANÇA TRIBUTÁRIO

10.1. CONCEITO E HISTÓRICO

O mandado de segurança é o remédio constitucional previsto no artigo 5º, LXIX (modalidade individual) e LXX (modalidade coletiva), da CRFB, para defesa de direito líquido e certo ameaçado ou lesionado por ato de autoridade pública ou no exercício de típica função pública. Trata-se de uma ação de procedimento especial que visa à concessão de uma tutela célere em face de atos de autoridades¹.

Nesse sentido, o histórico que levou à consagração do mandado de segurança no direito brasileiro mostra seu papel e sua relevância. Antes de sua previsão, não havia um instrumento que pudesse levar a uma resposta jurisdicional célere em face de atos do Poder Público, valendo ressaltar que a tutela antecipada ainda não era um instituto geral do processo de conhecimento, mas uma exclusividade de alguns procedimentos². Diante disso, Rui Barbosa defendeu a tese de utilização das ações possessórias para a defesa de direitos pessoais, e não apenas para os direitos reais³.

Outra solução foi a chamada doutrina brasileira do *habeas corpus*. Esse remédio, que possui uma finalidade de proteção à liberdade de ir e

1 RODRIGUES, Marco Antonio. *A Fazenda Pública no Processo Civil*. Op. cit., p. 190.

2 A Lei n. 8.952/94 alterou o artigo 273 do Código de Processo Civil de 1973, para permitir a antecipação dos efeitos da sentença em qualquer processo.

3 BARBOSA, Rui. *Posse de direitos pessoais*. São Paulo: EDIPRO, 2008.

vir, passou a ser utilizado para a defesa de outros direitos, tendo em vista seu procedimento mais simples e rápido na obtenção de uma resposta do Poder Judiciário. A reforma constitucional de 1926, entretanto, afastou a possibilidade de uso do *habeas corpus* para a defesa de outros direitos. Em 1934, veio, então, a previsão do mandado de segurança na nova Constituição, e desde então este vem sendo previsto nos diplomas constitucionais⁴.

10.2. DIREITO LÍQUIDO E CERTO

Conforme mencionado no conceito do mandado de segurança, este se presta à defesa de “direito líquido e certo”, por força da previsão do art. 5º, inciso LXIX, da Constituição. Note-se que a liquidez e a certeza do direito que será defendido pelo mandado de segurança não possui o mesmo sentido de liquidez e certeza de que deve se revestir uma obrigação para ser executada, na forma do artigo 783 do Código de Processo Civil⁵. Nesse remédio constitucional, a expressão liquidez e certeza possui um significado probatório: trata-se de direito cujo fato constitutivo é demonstrado por meio de prova pré-constituída, que deve ser apresentada pelo autor do mandado de segurança quando de sua petição inicial, e pelo réu em sua impugnação⁶. Ao mencionar direito, na verdade o legislador constituinte está se referindo a fato, pois os direitos em regra não precisam de prova⁷, mas sim os fatos que os constituem. No mandado de segurança fica afastada, em regra, a fase de instrução probatória.

Assim sendo, a exigência do direito líquido e certo impõe que o impetrante faça prova quando da propositura do mandado de segurança⁸,

4 MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. *Mandado de segurança e ações constitucionais*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 144. A Constituição de 1934 fez expressa referência ao *mandamus* no art. 113, § 33. A Carta de 1937, por sua vez, não trouxe previsão do cabimento do mandado de segurança. A Constituição de 1946 o trouxe de volta no art. 141, § 24. Na Carta de 1967/69, foi consagrado no art. 153, § 21.

5 Para fins de execução de uma obrigação, a certeza diz respeito à sua existência, enquanto a liquidez se refere à delimitação de sua extensão.

6 Como aponta Gabriel Quintanilha e Felipe Carvalho Pereira defendem que “não é o direito em si que tem de ser líquido e certo, mas os fatos, uma vez que o writ veda a dilação probatória, de modo que os fatos devem estar claros e comprovados de plano. Em caso de controvérsia fática, não será cabível o mandado de segurança, pois o juízo terá de analisar provas, quando não produzir novas, para formar seu convencimento.” (QUINTANILHA, Gabriel Sant’anna; PEREIRA, Felipe Carvalho. *Mandado de segurança no direito tributário*. Op. cit., p. 53).

7 Cabe recordar, nesse sentido, os brocados *iura novit curia* e *da mihi factum, dabo tibi ius*, que consagram ser papel do juiz o conhecimento das normas jurídicas.

8 Nesse sentido, Ronaldo Campos e Silva defende o descabimento de inversão do ônus da prova no mandado de segurança: “No bojo do mandado de segurança não é lícito ao juiz inverter o ônus da prova ou mesmo distribuí-lo equitativamente, a pretexto de preservar a paridade de armas e a igualdade

AÇÃO DE CONSIGNAÇÃO EM PAGAMENTO

11.1. CABIMENTO

A consignação em pagamento é uma das formas de extinção do crédito tributário, conforme se extrai do art. 156 do Código Tributário Nacional. Como se sabe, não é somente o pagamento direito que extingue a dívida tributária, mas outras formas também.

A ação consignatória tem utilidade limitada por lei em matéria tributária, pois não se presta para a discussão da dívida tributária, restringindo-se às hipóteses arroladas no art. 164 do Código Tributário Nacional como ensejadoras da consignação em pagamento. Não se presta para que o contribuinte ofereça apenas o que entende devido. A consignação só pode versar sobre o crédito tributário que o consignante se propõe a pagar (art. 164, § 1º, do Código Tributário Nacional)¹.

A ação de consignação tem natureza declaratória². Seu objetivo é a declaração judicial de extinção do crédito por força do valor consignado, conforme autoriza o artigo 164, § 2º, do Código Tributário Nacional. Destaque-se que o procedimento da ação de consignação é especial, encontrando-se no Código de Processo Civil, a partir do artigo 539.

1 PAULSEN, Leandro. *Curso de Direito Tributário*. Op. cit., p. 513.

2 FABRÍCIO, Adroaldo Furtado. *Comentários ao Código de Processo Civil*. Vol. VIII. Rio de Janeiro: Forense, 1988, p. 39.

Para que se possa consignar em pagamento o crédito tributário, tem-se, portanto, a ação de consignação em pagamento. Seu cabimento no direito tributário é determinado pelo art. 164 do Código Tributário Nacional. São as seguintes hipóteses as previstas:

I – de recusa de recebimento, ou subordinação deste ao pagamento de outro tributo ou de penalidade, ou ao cumprimento de obrigação acessória.

A primeira hipótese é a de recusa de recebimento do tributo, ou de subordinação de recebimento ao pagamento de outro tributo ou penalidade, ou ao cumprimento de obrigação acessória. Pode-se exemplificar com o caso do contribuinte que deve o ISS relativo a todo o ano de 2019, mas o Município credor condiciona o recebimento do tributo relativo a dezembro ao pagamento de todo o período em débito. Outra hipótese é a de um Município se recusar a receber o pagamento de valores devidos a título de IPTU por determinada pessoa jurídica sem que haja o concomitante pagamento de taxas incidentes sobre o imóvel³.

II – de subordinação do recebimento ao cumprimento de exigências administrativas sem fundamento legal.

A segunda hipótese de cabimento é a da subordinação do recebimento do tributo ao cumprimento de exigências administrativas sem fundamento legal. Se não há exigências fundadas em norma para a realização do pagamento do tributo, este é um direito subjetivo do contribuinte, que poderá consignar em pagamento. Pode-se exemplificar o caso em que o sujeito ativo subordina o recebimento do tributo à adesão, pelo contribuinte, a certa espécie de parcelamento, sem que a legislação exija tal conduta.

3 Neste sentido, entendendo cabível a consignação em pagamento, decidiu o Superior Tribunal de Justiça: TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL. IPTU E TAXAS MUNICIPAIS. COBRANÇA NO MESMO CARNÊ. AÇÃO DE CONSIGNAÇÃO EM PAGAMENTO. ART. 164, I E II, DO Código Tributário Nacional. CABIMENTO.

1. Cabe ação de consignação quando a entidade tributante subordinar o pagamento do IPTU ao pagamento de taxas municipais (inciso I, do art. 164, do Código Tributário Nacional).

2. Igualmente, é cabível a ação consignatória quando houver subordinação do recebimento do IPTU - sem as taxas - ao cumprimento de exigência administrativa sem fundamento legal, qual seja, o pagamento em parcela única (inciso II, do art. 164, do Código Tributário Nacional).

3. Propriedade da ação proposta com o fito de consignar o valor relativo ao IPTU enquanto se discute, em demanda própria, a constitucionalidade das taxas municipais cobradas.

4. Recurso especial provido.

(Superior Tribunal de Justiça, REsp 197.922/SP, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/03/2005, DJ 16/05/2005, p. 276)

AÇÃO ANULATÓRIA

13.1. CABIMENTO E NATUREZA

A ação anulatória é a ação antiexacional cabível no direito processual tributário visando desconstituir algum ato do procedimento fiscal. Tal ação possui **natureza constitutivo-negativa**, pois visa a desconstituir, anular judicialmente um ato que tenha impacto na relação tributária. Em primeiro lugar, pode-se estar diante de anulação de débito fiscal, ou seja, do lançamento tributário.

No entanto, cabe destacar que outros atos do procedimento fiscal também podem ser objeto da ação anulatória. É o caso de uma multa ou mesmo do auto de infração. A título de exemplo, se o Fisco estadual multou o contribuinte de ICMS por ter colocado em circulação mercadoria desacompanhada de nota fiscal, descumprindo uma das obrigações tributárias acessórias, o sujeito passivo pode buscar a anulação do auto de infração relativo a essa multa em juízo.

Note-se, ainda, que por força do artigo 169 do Código Tributário Nacional¹, também é cabível a anulatória com a finalidade de desconstituir a decisão administrativa que denegou a restituição pleiteada pelo contribuinte.

1 Art. 169. Prescreve em dois anos a ação anulatória da decisão administrativa que denegar a restituição. Parágrafo único. O prazo de prescrição é interrompido pelo início da ação judicial, recomeçando o seu curso, por metade, a partir da data da intimação validamente feita ao representante judicial da Fazenda Pública interessada.

Com efeito, trata-se de ato de procedimento administrativo fiscal, o que ratifica o que foi sustentado quanto ao cabimento dessa ação.

13.2. DESNECESSIDADE DE DEPÓSITO PRÉVIO COMO PRESSUPOSTO PROCESSUAL DA AÇÃO ANULATÓRIA

Prevê o artigo 38 da Lei de Execução Fiscal que a discussão judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública só é admissível em execução, na forma daquela lei, salvo as hipóteses de mandado de segurança, ação de repetição do indébito ou ação anulatória do ato declarativo da dívida, esta precedida do depósito preparatório do valor do débito, monetariamente corrigido e acrescido dos juros e multa de mora e demais encargos.

A parte final do dispositivo, que exige o depósito prévio para fins de admissibilidade da ação anulatória, não foi recepcionada pela Constituição de 1988, por violar o direito de acesso à justiça, previsto no artigo 5º, XXXV, da CRFB. Nesse sentido é a Súmula Vinculante n. 28 do Supremo Tribunal Federal, que reconhece como inconstitucional a exigência de depósito prévio como requisito de admissibilidade de ação judicial na qual se pretenda discutir a exigibilidade de crédito tributário.

O direito fundamental à inafastabilidade da tutela jurisdicional gera múltiplas eficácias, enquanto direito fundamental, e uma delas é, sem dúvida, impedir que o legislador crie exigências irrazoáveis para a defesa judicial de um direito². Dessa forma, exigir o depósito do valor discutido por meio da ação é criar óbice ao acesso à justiça que ofende a razoabilidade.

Não se pode confundir a irrazoabilidade da exigência de depósito prévio do montante discutido com a exigência do pagamento de custas

2 Como já nos manifestamos em outra seara: “o acesso à justiça, assumindo status de direito fundamental, possui uma perspectiva objetiva, configurando um dos valores objetivos básicos da atuação estatal. Ademais, goza das possibilidades de eficácia próprias dessa espécie de direito, dentre as quais se destacam a dirigente e a irradiante, gerando, respectivamente, um dever de que haja sua permanente concretização e efetivação, bem como sendo um norte para a aplicação das normas infraconstitucionais. Registre-se, porém, que, na qualidade de direito fundamental exercido em face do Estado, o acesso à justiça não é um direito exigível unicamente do Estado-juiz. Também o Poder Legislativo tem o dever de lhe conferir a máxima efetividade. [...] Com efeito, o direito fundamental de acesso à justiça depende muito do legislador, já que caberá a este, em primeiro lugar, estabelecer as normas que irão reger a atuação das partes e do juiz no plano fático. O acesso à justiça possui, então, uma eficácia negativa e outra positiva perante o Poder Legislativo. Explica-se. A atividade legislativa sofre um limite negativo do direito fundamental de acesso à justiça, no sentido de que aquela não pode criar normas que impeçam de forma irrazoável o exercício desse direito.” (RODRIGUES, Marco Antonio dos Santos. *A modificação do pedido e da causa de pedir no processo civil*. Op. cit., p. 130-131).

AÇÃO DE REPETIÇÃO DE INDÉBITO

14.1. CABIMENTO

A ação de repetição de indébito tributário é ação cabível visando à restituição do pagamento indevido de tributo. Trata-se, portanto, de ação condenatória, pois busca que o Fisco réu seja condenado ao pagamento dos valores recebidos indevidamente por este.

Institui o artigo 876 do Código Civil que todo aquele que recebeu o que lhe não era devido fica obrigado a restituir. Trata-se, com efeito, de uma decorrência da boa-fé e da vedação ao enriquecimento sem causa, evitando um enriquecimento injustificado do ente que recebeu o tributo de forma supostamente incorreta.

Por força do art. 165 do Código Tributário Nacional, é cabível a repetição do indébito tributário quando:

- (i) houve cobrança ou pagamento espontâneo de tributo indevido ou maior que o devido em face da legislação tributária aplicável, ou da natureza ou circunstâncias materiais do fato gerador efetivamente ocorrido;
- (ii) em função de erro na edificação do sujeito passivo, na determinação da alíquota aplicável, no cálculo do montante do débito ou na elaboração ou conferência de qualquer documento relativo ao pagamento; ou
- (iii) Em virtude de reforma, anulação, revogação ou rescisão de decisão condenatória.

Terceira Parte

OUTROS MEIOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS TRIBUTÁRIOS

nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses, da qual se pode observar que o tratamento adequado de um conflito não passa necessariamente pela solução imposta pelo Poder Judiciário. Para cada conflito deve ser buscada a solução que se mostre mais adequada e eficiente, sendo que a referida Resolução impõe, inclusive, ao Judiciário que promova a busca dos meios consensuais para a solução dos conflitos².

Assim é que, por exemplo, existem situações em que uma das partes sabidamente está errada, e postergar a solução da controvérsia com anos perante o Poder Judiciário somente irá atrasar uma solução justa. Note-se que isso inclusive pode ser menos econômico, diante da incidência de juros moratórios e atualização monetária.

Portanto, nem sempre o Poder Judiciário será o meio mais adequado para a obtenção de uma solução justa³. Isso porque os órgãos jurisdicionais possuem atualmente uma quantidade enorme de processos, que os impede frequentemente de proferir uma decisão final em prazo razoável⁴. Ademais, por vezes a demanda em jogo envolve questões técnicas que os órgãos jurisdicionais não possuem conhecimento suficiente para resolver da maneira mais adequada, o que põe em risco a própria pacificação do conflito.

Nessa esteira, o Código de Processo Civil de 2015 também conferiu enorme importância aos diferentes meios de solução de conflitos, o que se pode vislumbrar desde logo no artigo 3º, constante do capítulo de normas fundamentais do processo civil. Tal dispositivo legal, no seu *caput*, traz a inafastabilidade do controle jurisdicional, ao prever que não se excluirá do Poder Judiciário a apreciação de lesão ou ameaça de lesão a direito. Ade-

2 Art. 1º Fica instituída a Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesses, tendente a assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade. Parágrafo único. Aos órgãos judiciários incumbe, nos termos do art. 334 do Novo Código de Processo Civil combinado com o art. 27 da Lei de Mediação, antes da solução adjudicada mediante sentença, oferecer outros mecanismos de soluções de controvérsias, em especial os chamados meios consensuais, como a mediação e a conciliação, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão.

3 Analisando criticamente a utilização do Poder Judiciário enquanto meio principal para a solução dos conflitos, *Acesso à Justiça – Condicionantes legítimas e ilegítimas*. Rio de Janeiro: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

4 Segundo dados do Relatório Justiça em Números 2019, o Poder Judiciário finalizou o ano de 2018 com 78,7 milhões de processos em tramitação, aguardando alguma solução definitiva. Desses, 14,1 milhões, ou seja, 17,9%, estavam suspensos, sobrestados ou em arquivo provisório, aguardando alguma situação jurídica futura. Dessa forma, desconsiderados tais processos, tem-se que, em andamento, ao final do ano de 2018 existiam 64,6 milhões ações judiciais. Ademais, de acordo com o mesmo relatório, o tempo médio de tramitação de um processo na Justiça é de 4 anos e 10 meses (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Relatório Justiça em Números 2019*. Disponível em https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf. Acesso em 18.04.2020).