

**XXVII CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI PORTO ALEGRE – RS**

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I

JONATHAN BARROS VITA

MARCIANO BUFFON

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

Vice-presidente **Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

Vice-presidente **Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

Vice-presidente **Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

Vice-presidente **Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch UFSM – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho Unifor – Ceará

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta Fumec – Minas Gerais

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro UNOESC – Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

D597

Direito tributário e financeiro I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNISINOS

Coordenadores: Jonathan Barros Vita; Marciano Buffon. – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-718-2

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Tecnologia, Comunicação e Inovação no Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Porto Alegre, Brasil).

CDU: 34



XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I

Apresentação

O XXVII Congresso Nacional do CONPEDI – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito ocorreu em Porto Alegre entre os dias 14 e 16 de novembro de 2017, sob o tema: “Tecnologia, comunicação e inovação no direito”.

Dentre as diversas atividades acadêmicas empreendidas neste evento, tem-se os grupos de trabalho temáticos que produzem obras agregadas sob o tema comum do mesmo.

Neste sentido, para operacionalizar tal modelo, os coordenadores dos GTs são os responsáveis pela organização dos trabalhos em blocos temáticos, dando coerência à produção e estabelecendo um fio condutor evolutivo para os mesmos.

No caso concreto, assim aconteceu com o GT DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I. Coordenado pelos professores Jonathan Barros Vita e Marciano Buffon, vez que o referido GT foi palco de profícuas discussões decorrentes dos trabalhos apresentados, os quais são publicados na presente obra.

O direito tributário e financeiro hoje vem ganhando espaço importante nas discussões acadêmicas, o que vem se refletindo no volume e qualidade de trabalhos apresentados, colocando esses ramos didaticamente autônomos do direito em posição de destaque nas discussões contemporâneas, vez que afetam fortemente os cidadãos.

Tendo como pano de fundo esses ramos didaticamente autônomos do direito, foi possível agrupar os 15 trabalhos apresentados em alguns grupos, os quais se seguem:

- Políticas tributárias, extrafiscalidade e meio ambiente (artigos 01 a 07), sendo que neste subgrupo os artigos 01 e 02 tem caráter mais geral, seguindo-se para exemplos diversos sobre a prática das induções fiscais, finalizando com 2 artigos sobre política fiscal e meio ambiente;
- O segundo subgrupo lida com o Processo tributário (artigos 08 a 11), sendo importante destacar que lida tanto com proteção do contribuinte, processo judicial e administrativo, sem olvidar com meios alternativos de cobranças em matéria fiscal, respectivamente;

- O último subgrupo lida com facetas do direito constitucional tributário e financeiro (artigos 11 a 15), sendo que o primeiro lida com o direito financeiro mais fortemente, enquanto o segundo deles lida com o princípio da isonomia, enquanto os dois últimos lidam com inconstitucionalidade de legislação do ICMS e aplicabilidade dos CDIs à CSLL.

É a partir do roteiro firmado, que teoria e prática se encontram no campo do direito tributário e financeiro, perfazendo uma publicação que se imagina que será de grande valia, dada a qualidade dos artigos, para a promoção e o incentivo da pesquisa jurídica no Brasil, consolidando o CONPEDI, cada vez mais, como um importante espaço para discussão e apresentação das pesquisas desenvolvidas nos ambientes acadêmicos da graduação e pós-graduação em direito.

Finalmente, deixamos aos leitores nosso desejo de uma boa leitura, fruto da contribuição de um Grupo de trabalho que reuniu diversos textos e autores de todo o Brasil para servir como resultado de pesquisas científicas realizadas no âmbito dos cursos de Pós-Graduação Stricto Sensu de nosso país.

Prof. Dr. Jonathan Barros Vita - Unimar

Prof. Dr. Marciano Buffon – Universidade do Vale do Rio dos Sinos

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

**NOVAS FORMAS DE RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS NO
BRASIL: A IMPORTÂNCIA DAS FORMAS EXTRAJUDICIAIS DE COBRANÇA**
**NEW WAYS OF RECOVERING TAX CREDITS IN BRAZIL: THE IMPORTANCE
OF EXTRAJUDICIAL FORMS OF COLLECTION**

Vitor Storch De Moraes ¹

Resumo

O artigo abordará novas formas de recuperação de créditos tributários, especialmente os de menor monta, com ênfase em soluções extrajudiciais, como o protesto extrajudicial. A administração pública se tornou cliente frequente do Judiciário, sendo parte em muitas demandas que congestionam os tribunais. Nas execuções fiscais, há um alto custo para a cobrança dos créditos tributários com recuperação frustrada em muitos casos. Investigar-se-á formas menos onerosas de recuperação de tais créditos com redução de demandas judiciais. Tenciona-se concluir pela obrigatoriedade de uso prévio de formas não contenciosas de cobrança pelo fisco, sendo as ações de execuções fiscais reservadas ao último caso.

Palavras-chave: Recuperação de créditos tributários, Princípio da eficiência, Mediação e conciliação, Protesto de títulos

Abstract/Resumen/Résumé

The article will address new forms to recover tax credits, especially those of smaller amounts, with emphasis on non-judicial resolutions like titles protesting. Public administration has become a frequent client of the Judiciary, being party to many lawsuits that congested the courts. In tax foreclosures, there is a high cost for the collection of tax credits with recovery frustrated in many cases. It will be investigated less costly ways of recovering such credits. It is intended to conclude on the obligatory prior use of non-contentious forms of collection by the tax authorities, with tax enforcement actions reserved as last option.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Tax credits recovering, Principle of efficiency, Mediation and conciliation, Protests of titles

¹ Bacharel em Direito pela UFES. Pós Graduado em Direito Tributário pela Faculdade de Educação Regional Serrana. Mestrando em Direito Privado pela Uni7. Oficial de Registros Públicos em Fortaleza.

1. Introdução

Sabe-se que entre os princípios aplicáveis à administração pública está o da estrita legalidade, que impõe aos procuradores das fazendas públicas uma atuação restrita aos ditames legais. O responsável pela cobrança dos tributos deve exigí-los na forma prescrita e dentro dos limites na norma especificados. Enquanto o particular pode fazer tudo que a lei não proíbe, o agente público só pode fazer e deve fazer aquilo que a lei prescreve.

Esse princípio, somado aos comandos da Lei de Execuções Fiscais (lei n.º 6.830/80), acabou por gerar a cobrança dos créditos tributários da fazenda pública principalmente por meio de ações de execução fiscal, que atualmente, devido ao seu grande número, auxiliam a congestionar a Justiça, havendo uma crise do processo, com um alto custo para a cobrança por parte da administração e uma baixa recuperação dos créditos.

Por outro lado, a eficiência administrativa e a supremacia do interesse público também são princípios constitucionais, além de que, sabe-se que as normas não existem de *per si*, mas servem a um escopo maior, que é o alcance dos objetivos fundamentais da República, insculpidos no artigo 3º de nossa Carta Magna¹.

Baseado em tais premissas e, tendo em vista a constatação de que se gasta muito tempo e recursos na busca da satisfação dos créditos tributários por parte da administração pública, sendo que em muitos casos o resultado final do processo é frustrado, ante a inexistência de bens penhoráveis, em um claro jogo sem vencedores, que o presente artigo traz à discussão novas abordagens acerca do tema satisfação dos créditos tributários.

Segundo dados de 2012 do Conselho Nacional de Justiça, órgãos federais e estaduais lideram os 100 (cem) maiores litigantes da justiça². E com o passar dos anos o problema parece

¹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. - Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

² SOUZA, Giselle. **Órgãos federais e estaduais lideram os 100 maiores litigantes da Justiça**. Notícia disponibilizada pela Agência CNJ de Notícias, com informações do TJRJ, em 29 out. 2012. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/59351-orgaos-federais-e-estaduais-lideram-100-maiores-litigantes-da-justica>>. Acesso em 21 jun. 2018. Consta da notícia que “Os setores públicos da esfera federal e dos estados foram responsáveis por 39,26% dos processos que chegaram à Justiça de primeiro grau e aos Juizados Especiais entre janeiro e outubro do ano passado. É o que revela a pesquisa 100 Maiores Litigantes – 2012, divulgada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) na manhã desta segunda-feira (29/10), pelo conselheiro José Guilherme Vasi Werner, em entrevista coletiva na Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (Emerj). “O setor público federal e os bancos respondem sozinhos por 76% dos processos em tramitação e isso é muito significativo, sendo objeto de todas as nossas preocupações e diálogos institucionais”.

ainda estar longe do fim, conforme demonstrado por um estudo de 2015 da Associação dos Magistrados Brasileiros³.

Muitos destes processos são execuções fiscais que se arrastam no tempo, com grande dificuldade em muitos casos de se localizar bens penhoráveis dos devedores. Tudo sem falar nos altos gastos com as procuradorias e também com a máquina Judiciária, que tem de atuar em processos muitas vezes infrutíferos.

Nestas execuções fiscais, que se arrastam sem resultados eficazes, somente há perdedores: o Estado, que não consegue receber os valores que lhe são devidos; o executado, que se tornará devedor e poderá sofrer uma constrição patrimonial caso venha a adquirir algum patrimônio ou renda, o que eventualmente o desestimulará até mesmo a tentar ter lucro formal e sucesso econômico; e a população, que não terá à sua disposição um Judiciário descongestionado e eficaz, além de ser quem paga os custos de toda essa movimentação estatal.

2. Objetivos

Por tais razões é que se propõe uma nova leitura do princípio da legalidade (em sua face administrativa), em conformidade com os objetivos fundamentais da República e sob a ótica da eficiência, contando ainda com o auxílio da Lei de Protestos (lei n.º 9.492/97), do novo Código de Processo Civil e da Lei da Mediação (lei n.º 13.140/2015), dentre outros normativos.

Busca-se assim verificar a legalidade, a utilidade, a adequação e eventualmente a imperiosidade da utilização prévia de novos mecanismos de satisfação dos créditos devidos aos Poderes Públicos, por meios menos onerosos, mais negociais, através da desjudicialização, com o uso de novas ferramentas, de novas formas de cobrança, formas extrajudiciais, como o protesto das certidões de dívida ativa (CDAs) e a autocomposição dos conflitos, com a efetiva atuação das próprias procuradorias fazendárias e de outros órgãos, como as Câmaras de Mediação e Conciliação, dentre outros.

3. Metodologia

³ ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. **AMB lança pesquisa inédita sobre o uso da Justiça e a concentração do litígio no Brasil**. Notícia disponibilizada em 13 ago. 2015. Disponível em: <<http://www.amb.com.br/amb-lanca-pesquisa-inedita-sobre-o-uso-da-justica-e-a-concentracao-do-litigio-no-brasil/>>. Acesso em 21 jun. 2018. Da notícia se extrai o seguinte: “O estudo ‘O uso da Justiça e o litígio no Brasil’ aponta uma alta concentração de processos apresentados por um número reduzido de atores. No topo do ranking estão o poder público (municipal, estadual e federal), bancos e instituições de crédito seguidos pelo setor de telefonia e comunicações... A pesquisa foi coordenada pela cientista política e professora Maria Tereza Sadek, uma das mais respeitadas estudiosas do Judiciário no Brasil”.

Será utilizado o método dedutivo, com análise de normas constitucionais e infraconstitucionais e a melhor interpretação a ser dada aos casos concretos. Adotar-se-á a linha de pesquisa teórica qualitativa, com análise da doutrina e de normas jurídicas.

O tópico 2 abordará a necessidade de um novo tratamento por parte da Fazenda Pública quanto a sua forma de atuação na recuperação dos créditos tributários, a partir de uma nova leitura de princípios constitucionais.

Na sequência, abordar-se-á a mediação e a conciliação no âmbito fiscal. Em pó, será estudado o protesto extrajudicial das certidões de dívida ativa, com enfoque na necessidade do uso de tal instrumento pela administração. Por fim, defender-se-á a ampliação do uso dos instrumentos apresentados.

4. O direito tributário negocial: limites e possibilidade

Ab initio, cumpre salientar que o Estado necessita de recursos para funcionar. Nas palavras de Cristiano Carvalho (2018, p. 32-33):

“O plexo de direitos e deveres institucionais que sustenta a civilização necessita da atuação de diversas organizações que lhes dão exequibilidade, organizações estas que agem por competência atribuída pelo sistema jurídico, e que reunidas são denominadas “Estado”. Uma vez que tal autoridade central possua legitimidade perante os cidadãos, diz-se que existe então uma anuência tácita de que deve haver renúncia parcial da liberdade individual, de modo justamente a possibilitar e garantir essa própria liberdade. Essa é a essência, *mutatis mutandis*, do contrato social. Entretanto, essa autoridade central não sai de graça, pelo contrário, consome recursos que lhes são repassados via tributação”.

Por conta dos princípios da igualdade, da proporcionalidade e da legalidade, bem como ante a necessidade de aferição de recursos para que o Estado possa satisfazer os interesses públicos, há limites ao que é ou deve ser negociável na seara administrativa, inclusive tributária, não podendo as formas alternativas de solução de conflitos, tais como a mediação e a conciliação, servirem de abrigo à evasão fiscal ou de estímulo ao não pagamento de tributos, total ou parcialmente.

Assim, a conciliação e a negociação na esfera tributária não podem estimular o não pagamento de tributos por quem realizou o fato gerador da obrigação tributária. Existe a esfera do inegociável, sob pena de transformarmos em regra o que deve ser a exceção: a não pontualidade ou a excessiva necessidade de atuação estatal, judicial ou negocial, para satisfação de seus créditos por parte do Poder Público.

Juarez Távora, ao tratar do tema direito administrativo não adversarial, constata os efeitos deletérios para toda a sociedade da forma corriqueira de cobrança atual, com uma hiperlitigiosidade pouco produtiva, e apresenta as balizas que devem promover a reconfiguração do Estado-administração em face dos litígios. Ele nos informa que:

- (I) “de nada serve a cultura de hostilidade acirrada entre o Estado- administração e a sociedade, pois colide, às abertas, com os princípios regentes das relações de administração, designadamente da impessoalidade, confiança recíproca, economicidade, eficiência, eficácia, moralidade e dignidade.
- (II) o agente público tem obrigação de se comportar como um autêntico representante do estado (ao cumprir o dever ético jurídico de reduzir a beligerância e a desconfiança recíproca), não atuando como mero “soldado” governo. Nessa medida, cogente destacar as predisposições (cognitivas e emocionais), típicas do facciosismo polarizante, que leva a probabilidade de captura por forças temporalmente míopes e alheias ao desenvolvimento pacificador, nos moldes prescritos pela Agenda 2030, da ONU.
- (III) os males decorrentes de disputas em cascata, envolvendo a administração pública, tem que ser dissipados, com duração razoável e processualização mínima, preferencialmente na própria esfera administrativa, à vista dos elevados encargos, diretos indiretos, associados às pendências judiciais em profusão.
- (IV) o sistema multiportas representa uma promessa auspiciosa, sob a condição de que não se converta em novo obstáculo, com a mera transferência de congestionamento.
- (V) existem fronteiras intransponíveis à negociação. Somente se coadunam com ditames de direito público aquelas negociações que se celebram como: (i) compromissos eficientes eficazes para viabilizar a implementação de políticas públicas, em tempo útil; (ii) acordos promotores de probidade; (iii) acordos que não invadam a esfera do (material e processualmente) irrenunciável; (iv) acordos de benefícios líquidos (precedidos de multidimensional avaliação de impactos).
- (VI) a advocacia, eticamente exercida, encontra-se deontologicamente preordenada à prevenção e à solução da litigiosidade, sempre que possível de maneira extrajudicial”. (TAVORA, 2017, p. 28-29).

Constata-se que dentro de premissas lógicas, razoáveis e constitucionais, a conciliação se apresenta, neste momento, como uma das melhores alternativas possíveis à solução de conflitos em muitos casos de inadimplemento do contribuinte em relação às suas obrigações perante o fisco.

A melhor compreensão do ordenamento jurídico brasileiro autoriza a conciliação em âmbito administrativo-tributário, admitindo ainda a busca de outros meios de satisfação dos créditos tributários, mais céleres e eficazes.

Tendo em vista os objetivos fundamentais da República, dentre os quais destacamos, por todos, o da redução das desigualdades e o do desenvolvimento nacional, que dependem de recursos para serem alcançados, impõe-se repensar a atuação do fisco, não para deixar de se pautar pela legalidade, mas para ampliar as formas possíveis de sua atuação, com alcance de uma maior eficácia arrecadatória e de uma efetiva justiça social e tributária.

Por outro lado, deve-se desestimular o não pagamento, buscando-se alcançar a todos os obrigados tributários e não somente os grandes devedores. Em uma sociedade igualitária, todos os atingidos pela norma devem pagar seus tributos de forma isonômica e proporcional, sendo que o não pagamento, por quem quer que seja, não privilegia o princípio da igualdade nem o sentimento de justiça social.

E dentro desta ótica, impõe-se o uso de todas as ferramentas lícitas e jurídicas de cobrança por parte do fisco, que devem ser estudadas e adequadas para o alcance do objetivo pretendido, uma mais justa e eficaz arrecadação.

5. Novas formas de resoluções de conflitos na relação fisco x contribuinte: a importância da mediação e da conciliação

Estabelecida a necessidade de novos procedimentos por parte do fisco para o recebimento de seus créditos tributários, novos desafios surgem. Além do protesto, que será visto em capítulo próprio, imperiosa a análise da mediação e da conciliação. Também a arbitragem é uma nova forma de solução, mas não será tratada neste artigo, para não haver ampliação excessiva do tema, que fica restrito a formas extrajudiciais de autocomposição e ao protesto das CDAs em cartórios.

A partir da década de 70, no Brasil, com o movimento de acesso à justiça, a mediação começa a ganhar força, tendo bons exemplos advindos da mediação comunitária e da mediação trabalhista, verificando-se resultados muito satisfatórios tanto na redução dos custos do litígio quanto na reparação das relações sociais das partes envolvidas. Desde então, conforme lição de André Gomma Azevedo (2012, p. 21-22) o uso deste instrumento vem aumentando gradativamente, com bons resultados. Um exemplo são os acordos alcançados nos juizados especiais.

Quanto aos vocábulos utilizados para indicar este instrumento de resolução de disputas, ou seja, os termos mediação, conciliação e autocomposição, há se ressaltar que em regra são termos usados como sinônimos.

Todavia, há quem faça pequenas diferenciações. CAMPOS e SOUZA (2016, p. 272), por exemplo, nos informam que:

“Na mediação, uma terceira pessoa (escolhida ou aceita pelas partes) atua por meio de conversas, por exemplo, no intuito de promover a solução da lide. A conciliação é bastante semelhante à mediação; a diferença reside no fato de ser promovida pelo próprio órgão judicial e de que sua tentativa é, muitas vezes, obrigatória por lei. Por fim, a arbitragem constitui-se em procedimento em que as partes escolhem um julgador estranho ao Judiciário, mas não interferem durante o processo decisório”.

A lei n.º 13.140/2015 chamou de mediação a forma de solução consensual de controvérsias entre particulares e optou por nomear de autocomposição a forma de solução negocial de conflitos quando presente como parte a administração pública⁴.

Para fins do presente trabalho, os signos mediação, conciliação e autocomposição serão tratados como sinônimos, referindo-se a uma forma autocompositiva de resolução de conflitos.

Em termos de localização no ordenamento jurídico, a mediação está prevista em diversos diplomas normativos, mas é possível delimitar suas bases principiológicas e sua formatação atual em três normas principais, chamadas por MEIRA e RODRIGUES (2017, p. 103-104) de “três marcos normativos da mediação”. São elas, a Resolução 125/2010 do CNJ, o Código de Processo Civil de 2015 e a Lei da Mediação (lei n.º 13140), também de 2015.

No que toca à legalidade, o fato é que a lei da mediação dissipou qualquer dúvida acerca da possibilidade ou não do uso de meios consensuais de solução de conflitos envolvendo a administração pública, não havendo se falar, de acordo com CASELLA e ESCOBAR (2016, p. 744), em inconstitucionalidade ou em ilegalidade no uso de tais instrumentos.

Ao contrário, de acordo com esses autores, proibir o uso destas importantes formas de solução de litígios, incluindo-se aqui a arbitragem, atentaria contra os princípios da eficiência, da razoabilidade e da garantia eficaz da distribuição da justiça, bem como contra o interesse público, já que se vedaria à administração pública o uso de instrumentos efetivos e eficazes postos à disposição dos particulares, subvertendo a lógica constitucional e de estruturação do Estado.

Na verdade, o sistema de múltiplas portas ao qual se refere BACELLAR (2012, p. 27) deve estar disponível a todos, principalmente à administração.

Ultrapassada a questão da constitucionalidade e da legalidade, cumpre a verificação da importância da mediação no âmbito das fazendas públicas. MCNAUGHTON e MOREIRA (2017, p. 7-8) informam que:

⁴ BRASIL. **Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015**. Brasília, 2015. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm>. Acesso em 22 jun. 2018. Artigo 1º. Esta Lei dispõe sobre a mediação como meio de solução de controvérsias entre particulares e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Parágrafo único. Considera-se mediação a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia.

“É indiscutível que a mediação e a conciliação são um avanço como métodos extrajudiciais de solução de litígios que primam pela celeridade e o acúmulo de demandas envolvendo conflitos fiscais. [...]

No Novo Código de Processo Civil a solução consensual de conflitos em matérias estatais deve ser priorizada. A conciliação, a mediação e outras formas de pacificação não litigiosa devem ser singularizadas, no sentido de que deve se dar prioridade aos meios que não resultem em uma decisão judicial que resolva o mérito. É dizer: procura-se, por meio das partes processuais, o estímulo à solução pacífica dos conflitos.

[...] O legislador ao elaborar a nova compilação processual, estabeleceu de forma expressa que cabe ao Estado promover, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos. Não obstante, agrega outra regra processual e determina ser dever do advogado o estímulo à solução pacífica dos litígios processuais, dir-se-ia mais: até mesmo antes do ingresso com a demanda no Judiciário. Ora, os procuradores nada mais são do que advogados públicos, isto é, agentes públicos imbuídos do dever de otimizar os litígios que lhes são entregues, uma vez formada a relação jurídica processual. É dizer: ao invés de criar embaraços por meio de inúmeros instrumentos processuais e incontáveis prerrogativas que a Fazenda Pública possui, deve o advogado público engendrar, ou seja, ser a causa da melhoria, do aperfeiçoamento e da potencialização da solução extrajudicial de litígios em matéria tributária.

[...] Assim, cabe à Fazenda Pública o fomento da solução de litígios tributários até mesmo depois da inscrição do débito em dívida ativa. E por isso não se quer dizer sobre as facilidades que o contribuinte tem para quitar os seus débitos, mas sim sobre a flexibilização da Fazenda Pública para reconhecer, *ex officio*, por exemplo, dívidas prescritas em virtude da prescrição intercorrente sem que isso passe pelas mãos do Juízo a que compete a causa”.

O fato é que o objetivo atual da administração fazendária deve ser o de buscar a satisfação de seus créditos com o mínimo de judicialização possível. E a mediação surge como uma das respostas viáveis para o alcance de tal desiderato.

Uma solução para os problemas oriundos da relação tributária está na estipulação de balizas de atuação por parte dos agentes públicos, com estabelecimento de critérios objetivos para o uso da conciliação e da negociação, em demonstração de transparência.

Ante a divulgação de estudos que deixam claro que dívidas até certo valor não são recuperáveis pelas formas tradicionais de execução, por conta do custo de sua cobrança, devem ser adotadas outras formas de atuação ou de estímulo ao pagamento voluntário.

Daí ser de bom alvitre a edição de normas por parte dos próprios fiscos e de suas procuradorias que, de acordo com suas realidades estruturais, deverão publicar regras claras e objetivas, prescrevendo limites e margens seguras de atuação e negociação por parte dos agentes públicos responsáveis pela recuperação dos créditos tributários.

Em verdade, uma atuação transparente é garantia para o próprio contribuinte. Fernando Sáinz de Bujanda (1951, p. 211), no início da década de 50, já tratava da importância de um procedimento administrativo claro para a atuação do fisco, sendo bom para o Judiciário, para o contribuinte e também para a administração.

“Un procedimiento administrativo bien estructurado, claro y preciso, constituye una excelente garantía jurídica, y es, al propio tiempo, un instrumento de eficacia, toda

vez que con él se evitarán en muchos casos los recursos jurisdiccionales, promovidos en ocasiones por la precipitación con que las cuestiones de fondo han de resolverse en los expedientes económico-administrativos”.

Assim, ante a nova realidade que se apresenta, os órgãos públicos encarregados do trato do dinheiro público e da probidade administrativa devem passar a atuar na conformidade do que aqui exposto, com o estabelecimento de novas regras de atuação tributária em cada uma das esferas governamentais.

A União, por exemplo, através de sua Controladoria Geral (CGU), expediu em 30 de maio de 2017 a instrução normativa n.º 2, disciplinando a celebração de termo de ajustamento de conduta no âmbito do Poder Executivo Federal, para casos de pequenas infrações administrativas, ou seja, na relação da administração com os agentes públicos. O mesmo pode e deve ocorrer na relação da administração (fisco) com o contribuinte⁵.

Não por outra razão foi promulgada a lei federal n.º 13.043/2014, que prevê em seu artigo 46 o não ajuizamento de execuções fiscais para cobrança de FGTS de quem deva até R\$ 20.000,00, sendo que débitos de até R\$ 1.000,00 sequer serão inscritos em dívida ativa. Já os débitos de até R\$ 100,00 foram cancelados ou perdoados por esta norma.

Mais recentemente, em 2016, a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional publicou a Portaria PGFN n.º 396, de 20 de abril de 2016, regulamentando um regime diferenciado de cobranças de créditos, o RDCC, sempre em busca de racionalidade, economicidade e maior eficiência na recuperação de créditos inscritos em dívida ativa.

O artigo 20 da citada portaria determinou a suspensão de todas as execuções fiscais sem garantias úteis de até R\$ 1.000.000,00 (Um milhão de reais). Com isto, mesmo havendo alguma garantia, mas esta sendo considerada inútil, o processo de execução deve ser suspenso. Os parágrafos do artigo 20 especificam alguns casos de execuções que não serão suspensas, ainda que o valor do crédito seja inferior ao estabelecido no *caput*, tal como execuções por dívidas de FGTS ou movidas contra pessoas jurídicas de direito público.

Obviamente que a não continuidade do processo judicial de execução fiscal não significa perdão imediato da dívida, mas a racionalização dos procedimentos, para que o fisco possa executar as maiores dívidas, sendo estas menores buscadas de outras formas, tal como o protesto extrajudicial e a inscrição no Cadin (Cadastro de Inadimplentes do Governo Federal).

Em 18 de abril de 2018 foi noticiado pelo Jornal Folha de S. Paulo que o governo do estado paulista deixará de cobrar R\$ 5,9 bilhões em dívidas dos contribuintes. O número pode parecer alto, mas se referem a 683 mil execuções com valores de até R\$ 30.000,00 (trinta mil reais).

⁵ A lei da mediação trata do termo de ajustamento de conduta em seu artigo 32, III.

Ocorre que existem outras aproximadamente 683 mil ações que continuarão e representam um total não pago de R\$ 300 bilhões de reais não pagos. Ou seja, reduz-se o número de demandas judiciais pela metade com a não cobrança judicial de menos de 2% do total a ser recebido.

Essas dívidas consideradas de pequeno valor continuam a ser cobradas, mas agora de forma administrativa, com o protesto em cartório extrajudicial e com o envio de mensagens, por exemplo⁶.

Inclusive, a meta 5 para a Justiça Estadual aprovada pelo Conselho Nacional de Justiça (Metas Nacionais 2018) foi o estabelecimento de uma política de desjudicialização e de enfrentamento do estoque de processos de execução fiscal, até 31/12/2018⁷.

A lei n.º 13.140/2015 (Lei da Mediação) também autoriza expressamente a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública.

O fato é que com regras claras, fica mais seguro para o agente estatal cobrar as dívidas fiscais e tributárias e saber até onde pode atuar, sendo bom também para o contribuinte, que terá a chance de se restabelecer, de saber previamente se terá como honrar com sua dívida e negociar um parcelamento, um pagamento diferido, a apresentação de algum bem em garantia ou mesmo eventual redução de seu débito para pagamento.

Por hora, a forma mais eficaz de cobrança destas pequenas dívidas, ou mesmo de dívidas maiores, mas que estão paradas por não serem localizados bens do devedor tem sido o protesto extrajudicial em cartório, ato que foi considerado constitucional pelo E. STF⁸, conforme se verá no próximo capítulo.

6. O protesto de certidões de dívidas ativas: possibilidade ou necessidade?

De início, ressalte-se que existe lei autorizando os cartórios a proceder ao protesto de certidões de dívida ativa. É a lei n.º 9.492, que em seu artigo 1º, parágrafo único preceitua: “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”.

⁶ Governo de SP retira da Justiça R\$ 5,9 bilhões em ações de cobrança. **Folha de S.Paulo**. São Paulo, 18 abr. 2018. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/04/governo-de-sp-retira-da-justica-r-59-bilhoes-em-aco-es-de-cobranca.shtml>>. Acesso em 01 maio 2018.

⁷ Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/05/570a85bb1ca6da8e7fedbcff85a565a2.pdf>>. Acesso em 01 maio 2018.

⁸ Conforme estabelecido nos autos da ADI 5135/DF, julgada improcedente, validando o parágrafo único do art. 1º da lei n. 9.492/97, que teve sua redação dada pelo art. 25 da lei n. 12.767/2012. Diz a norma: 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. Cf. nota de rodapé 21.

Em dezembro de 2013 o Conselho Nacional de Justiça entendeu legal o protesto de CDAs e estabeleceu que cabe ao devedor arcar com os custos. Da notícia extraída do sítio eletrônico do citado Conselho Nacional, vê-se que a eficácia foi um dos principais argumentos tanto para a aceitação do protesto de CDAs, como para seu estímulo. Assim vejamos:

“Uma decisão do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) abriu caminho para o protesto de títulos da dívida ativa do setor público: ao julgar em 2010 o Pedido de Providências 200910000045376, o CNJ considerou legal o protesto de certidão da dívida ativa e estabeleceu que o devedor deve arcar com os custos.

A partir da decisão, a Procuradoria-Geral Federal e a Procuradoria da Fazenda Nacional passaram a adotar o protesto na cobrança da dívida ativa da União, com bons resultados. ‘O protesto é um instrumento bem mais efetivo que a execução fiscal para a cobrança de dívidas de pequenos valores. O devedor tem de pagar em três dias o protesto ou o título é protestado’, explicou o procurador-geral Federal, Marcelo de Siqueira Freitas.

O protesto de certidões da dívida ativa teve início em outubro de 2010 e registrou, nos primeiros três meses, um índice de recuperação de 25% do valor protestado. No ano seguinte, a Procuradoria Federal encaminhou 3.616 certidões para protesto, no valor de R\$ 9,5 milhões. Mais de mil devedores quitaram R\$ 3,1 milhões em dívida antes do protesto.

Já em 2012, a recuperação de recursos por meio do protesto superou os 50%: R\$ 17.938.588,37 foram enviados para protesto, R\$ 8.408.892,90 foram efetivamente protestados e R\$ 9.485.714,92 foram pagos, atingindo-se um percentual superior a 52% sobre o total enviado para protesto. De acordo com a Procuradoria, a ação de execução fiscal dura em média oito anos e custa R\$ 4.400, valor estimado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Já a cobrança extrajudicial (protesto) é bem mais célere e menos onerosa aos cofres públicos. ‘Esse resultado mostra o acerto da decisão do CNJ sob o ângulo da administração da justiça, uma vez que a eficiência do protesto impacta diretamente o número de execuções fiscais submetidas ao Judiciário, demonstrando que existem alternativas viáveis para a redução das demandas de massa’, comentou o conselheiro Rubens Curado.

Depois da decisão do CNJ, o Congresso Nacional aprovou a Lei n. 12.767, de 2012, que altera o art. 1º da Lei n. 9.492, de 1997, para estabelecer expressamente a legalidade do protesto de certidões da dívida ativa. ‘Sai mais barato para o devedor pagar a dívida no protesto que se aventurar em uma ação judicial, que vai, quando muito, postergar o pagamento’, comentou Marcelo Freitas.

O procurador explicou que a decisão do CNJ pacificou o entendimento sobre a legalidade do protesto da dívida ativa e também sobre a obrigação do devedor de assumir o custo do protesto. ‘A medida deu segurança jurídica para o uso do mecanismo de cobrança’, explicou. Posteriormente, ‘veio a alteração legal que eliminou a discussão’. Atualmente, o protesto é usado por diversas autarquias e órgãos públicos federais e também pelos estados (EUZEBIO, 2013).

De acordo com Arthur Del Guércio Neto e Arthur Lamanuskas (2013, p. 23), o protesto das certidões de dívida ativa proporciona outras vantagens, além da satisfação do crédito em menor tempo e em maior percentual. Vejamos:

“a-) redução na inadimplência, fruto da educação dos contribuintes; muitos contribuintes, sabem que as medidas tomadas pelo fisco para cobrança da dívida ativa, são morosas, e em muitas ocasiões, inexistentes.

Dessa forma, numa “escalada de preferência”, as dívidas com o Poder Público são deixadas em último lugar, sempre atrás de dívidas com operadoras de cartão de crédito, instituições bancárias, dentre outras.

Tal situação tende a diminuir com medidas rápidas e eficazes, dentre as quais, se enquadra o protesto extrajudicial.

b-) desafogamento do Poder Judiciário, com a redução do número de execuções fiscais, fruto dos pagamentos com origem no protesto da dívida ativa.”

Ressalte-se que em 17 de fevereiro de 2018 transitou em julgado a ADI 5135/DF⁹, na qual a Confederação Nacional da Indústria questionava o parágrafo único do artigo 1º da lei n.º 9.492/97. Referida confederação afirmava que o protesto de certidões de dívida ativa seria uma sanção política, algo vedado pela nossa Constituição.

O Supremo Tribunal Federal não concordou com a alegação, tendo a norma sido considerada constitucional. Ao final do julgamento foi fixada a seguinte tese: “O protesto das Certidões de Dívida Ativa constitui mecanismo constitucional e legítimo, por não restringir de forma desproporcional quaisquer direitos fundamentais garantidos aos contribuintes e, assim, não constituir sanção política.¹⁰” Do inteiro teor do acórdão, mais especificamente do voto vencedor do relator, o Ministro Roberto Barroso, extraem-se lições importantes. Assim vejamos:

“Por fim, a Procuradoria-Geral da República opinou pelo não conhecimento da ação direta, por entender que o requerente não impugnou, na íntegra, o complexo normativo aplicável. Segundo alega, a declaração de inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 1º da Lei n.º 9.492/1997 não obstaría o protesto de CDA com fundamento no *caput* do mesmo artigo. No mérito, a PGR posicionou-se pela improcedência dos pedidos formulados, por entender que o protesto de CDA não é vedado pela Constituição – antes, constitui exigência que decorre dos princípios da eficiência e da economicidade –, e não configura sanção política, pois não inviabiliza a atividade econômica dos contribuintes, não impede a apreciação do Poder Judiciário, nem possui contornos desproporcionais”¹¹.

Ab initio, verifica-se da análise do acórdão, que a Procuradoria Geral da República entende que, mesmo sem a autorização constante de forma expressa no parágrafo único do artigo 1º da Lei de Protesto, ainda sim seria possível o protesto de certidões de dívida ativa com base no *caput*. Em segundo lugar, verifica-se também que a PGR entende pela imprescindibilidade do protesto por parte das procuradorias, por conta dos princípios da eficiência e da economicidade.

⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n.º 5135/DF**. Relator: Ministro Roberto Barroso. DJe n.º 240, divulgado em 10 nov. 2016. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4588636>>. Acesso em 25 jun. 2018.

¹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n.º 5135/DF**. Relator: Ministro Roberto Barroso. Inteiro teor do acórdão. DJe n. 22, de 07 fev. 2018 – Ata n. 5/2018. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4588636>>. Acesso em 25 jun. 2018. p. 3.

¹¹ *Ibid.* p. 7.

Ressalte-se que o relator informa que, com a edição da lei n.º 9.492/97, o protesto passou a ter uma característica bifronte. Ao se permitir o protesto de títulos cambiais e também “outros documentos de dívida”, hoje podem ser protestados quaisquer títulos executivos, judiciais ou extrajudiciais, desde que dotados de liquidez, certeza e exigibilidade, nos termos do artigo 783 do CPC.

O protesto constitui o devedor em mora e comprova o descumprimento da obrigação, além de conferir publicidade ao inadimplemento e constituir meio alternativo e extrajudicial para a cobrança da dívida. Em todo o voto destaca-se o alto custo de uma execução fiscal e o baixo grau de êxito, principalmente em execuções de valores mais baixos. Destaque-se ainda que mais de 41% do total de processos pendentes no Judiciário brasileiro referem-se a execuções fiscais¹².

Não há dúvidas que o protesto atualmente serve como importante instrumento de cobrança extrajudicial, estimulando a adimplência ou a quitação de débitos, com conseqüente incremento da arrecadação e promove justiça fiscal, ao impedir que devedores habituais extraíam vantagens competitivas indevidas pelo não pagamento dos tributos da mesma forma que fazem os bons pagadores.¹³

O relator do acórdão continua seu voto informando que diante do alto congestionamento do Judiciário e do elevado custo de uma execução fiscal para a administração e para toda a sociedade, o protesto deixou de ser uma possibilidade, tendo se tornado uma necessidade para a administração. Vejamos:

“(…) não há dúvida de que o protesto é medida necessária, pois permite alcançar os fins pretendidos de modo menos gravoso e mais eficiente em relação ao executivo fiscal e demais instrumentos judiciais de cobrança do crédito público”¹⁴.

Por fim, ficou claro que a Administração, ao protestar as suas certidões de dívida ativa, deve tomar algumas cautelas, utilizando o protesto em conformidade com os princípios da impessoalidade e da isonomia. Recomendou-se ainda a edição de regulamentação, por ato

¹² Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2014**: ano-base 2013. Brasília: CNJ, 2014. Disponível em: <ftp://ftp.cnj.jus.br/Justica_em_Numeros/relatorio_jn2014.pdf>. p.37. Acesso em 26 jun. 2018. O relatório aponta ainda outro dado importante em sua pág. 60: “Os processos de execução contribuem para a elevação da taxa de congestionamento, pois se retirados esses processos, a taxa cairia de 74,5% para 62,6%, ou seja praticamente 12 p.p a menos. Na fase de execução, a taxa de congestionamento atinge o patamar de 87,4%, sendo impactada, especialmente, pelas execuções fiscais, classe em que o percentual de processos não baixados chega a 90%”.

¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n.º 5135/DF**. Relator: Ministro Roberto Barroso. Inteiro teor do acórdão. DJe n. 22, de 07 fev. 2018 – Ata n. 5/2018. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4588636>>. Acesso em 25 jun. 2018. p. 21.

¹⁴ Ibid. p. 23.

infralegal, por parte das procuradorias, com estabelecimento de parâmetros claros e objetivos, que permitam a identificação dos créditos que serão protestados. Pode haver um critério de valor, ou seja, uma decisão de se protestar as dívidas mais baixas ou ainda, pode-se levar em conta o nível de participação do administrado na constituição da dívida, havendo o protesto, por exemplo, daquelas dívidas em que haja um termo de confissão de dívida, dentre outras hipóteses a serem decididas pela administração.

Deve ainda a administração tributária fazer um controle de legalidade e de constitucionalidade prévio, evitando o protesto de certidões de dívida ativa que estejam sendo contestadas ou que se refiram a créditos prescritos, por exemplo. Ou seja, o uso do protesto é importante e necessário, mas deve ser feito com responsabilidade.

Diante de todo o aqui exposto, somado ao preceituado no artigo 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁵, que impõe ao administrador uma gestão fiscal que busque a efetiva arrecadação dos tributos devidos pelo contribuinte, o presente trabalho defende não só a possibilidade, mas a necessidade de prévio protesto das certidões de dívida ativa das fazendas públicas, em termos objetivos, razoáveis e delimitados pelas próprias procuradorias ou por lei, de acordo com as realidades fáticas de cada estado, de cada município, de cada credor tributário. Somente em caso de insucesso no recebimento dos valores pela via do protesto é que a administração atuaria em novas tentativas de cobrança e, em último caso, ingressaria com a ação de execução fiscal.

7. Conclusões

Em primeiro lugar, deve-se sempre buscar formas de estimular a não litigiosidade. Poder-se-ia pensar em premiação, em descontos ou em facilitação na forma de pagamento para os pagadores regulares e pontuais dos tributos. Pequenos estímulos muitas vezes reforçam o senso cívico e estimulam uma atuação esmerada. O sentimento de representação deve ser buscado, ainda mais em um momento de distanciamento entre governantes e governados no Brasil.

O ideal é que exista uma escala, com os pagadores pontuais sendo recompensados, por exemplo, com descontos. Já aqueles que quitarem seus débitos nas fases pré-executivas, seja por terem tido suas dívidas levadas a protesto, seja por meio da autocomposição, podem eventualmente não serem punidos, mas arcarão com os custos destas fases pré-executivas mais

¹⁵ LC 101/2000. Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

correção monetária, ou até mesmo serem multados, mas em valor ou percentual inferior àqueles que somente quitarem suas dívidas em ações de execução fiscal. Esses devem arcar com os custos mais altos, ou seja, o custo do processo, o da correção e o de multas de mora e outras previstas em lei. O estímulo maior deve ser dado ao pagador pontual.

Também não é lógico que haja uma maior ou melhor remuneração para o advogado, público ou privado, a título de honorários ou de participação, quando atuar em processos judiciais de cobranças tributárias em detrimento da solução do inadimplemento em fase pré-executiva, sob pena de termos um estímulo à judicialização.

Partindo-se da premissa da desjudicialização, os valores dos honorários devem ser inversamente proporcionais ao tempo ou à quantidade de “fases” que sejam necessárias para o recebimento do crédito tributário pela administração.

Os agentes privados, notadamente os notários e registradores, que são dotados de conhecimentos jurídicos, possuem fé pública e são equidistantes em relação às partes envolvidas (fisco x contribuinte), ao tratarem de assuntos que lhes são tão comuns, como os tributos, possuem muito a colaborar em eventual procedimento de mediação e de chegada de um resultado útil em relação ao recebimento dos tributos devidos, bem como na fase do protesto extrajudicial¹⁶.

Em verdade, a última revolução de eficácia vista pelo setor público tributário ocorreu exatamente por conta do protesto extrajudicial, que muito tem feito pela recuperação dos créditos tributários, como visto.

Só que ainda há mais a se fazer, razão pela qual se conclui que o fisco não só pode como deve protestar seus títulos, de acordo com normas postas em lei ou pela própria administração, além de dever buscar a autocomposição, também sendo importante a regulamentação clara do tema, com possível auxílio dos notários e registradores.

8. Referências

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. **AMB lança pesquisa inédita sobre o uso da Justiça e a concentração do litígio no Brasil.** Notícia disponibilizada em 13 ago. 2015. Disponível em: <<http://www.amb.com.br/amb-lanca-pesquisa-inedita-sobre-o-uso-da-justica-e-a-concentracao-do-litigio-no-brasil/>>. Acesso em 21 jun. 2018.

¹⁶ Assim prescreve a lei n. 8.935/94: Art. 1º Serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos. (...) Art. 3º Notário, ou tabelião, e oficial de registro, ou registrador, são profissionais do direito, dotados de fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro.

AZEVEDO, André Gomma (Org.). **Manual de mediação judicial**. 3. ed. Brasília/DF: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, 2012.

BACELLAR, Roberto Portugal. **Mediação e arbitragem**. São Paulo: Saraiva, 2012 – (Coleção Saberes do Direito, 53). ISBN 978-85-02-17182-4.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n.º 5135/DF**. Relator: Ministro Roberto Barroso. DJe n.º 240, divulgado em 10 nov. 2016. p. 21. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4588636>>. Acesso em 25 jun. 2018.

_____. _____. **ADI n.º 5135/DF**. Relator: Ministro Roberto Barroso. Inteiro teor do acórdão. DJe n. 22, de 07 fev. 2018 – Ata n. 5/2018. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4588636>>. Acesso em 25 jun. 2018.

BUJANDA, Fernando Sáinz de. Estado de derecho y Hacienda pública. **Revista de administración pública**, Madri, n. 6, p. 193-212, 1951.

CAMPOS, Adriana Pereira; Souza, Alexandre de Oliveira Bazilio de. A Conciliação e os Meios Alternativos de Solução de Conflitos no Império Brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 59, n. 1, 2016, p. 271-298. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/00115258201677>>. Acesso em 26 jun. 2018.

CARVALHO, Cristiano. A tributação estratégica. Introdução à teoria dos jogos no direito tributário. p. 21-38. In CAVALCANTE, Denise Lucena (Coord.). **Direito Tributário Contemporâneo: estudos em memória do Prof. Francisco de Araújo Macedo Filho**. Fortaleza: Mucuripe, 2018.

CASELLA, Paulo Borba; ESCOBAR, Marcelo Ricardo. Arbitragem Tributária e a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal p. 739-757. In SCHOUERI, Luiz Eduardo; BIANCO, João Francisco (Coords.). **Estudos de direito tributário em homenagem ao Prof. Gerd Willi Rothmann**. São Paulo: Quartier Latin, 2016.

Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2014: ano-base 2013**. Brasília: CNJ, 2014. Disponível em: <ftp://ftp.cnj.jus.br/Justica_em_Numeros/relatorio_jn2014.pdf>. Acesso em 26 jun. 2018.

DEL GUERCIO NETO, Arthur; LAMANAUSKAS, Milton Fernando. **O protesto de certidões de dívida ativa e a eficiência administrativa**. IEPTB, São Paulo, Cartilha 2. Ano 1, 2013.

EUZÉBIO, Gilson Luiz. **Decisão do CNJ contribui para a redução do número de execuções fiscais**. Notícia disponibilizada pela Agência CNJ de Notícias em 13 dez. 2013. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/61150-decisao-do-cnj-contribui-para-a-reducao-do-numero-de-execucoes-fiscais>>. Acesso em 25 jun. 2018.

MCNAUGHTON, Charles William; MOREIRA, Maristela Justen. O novo Código de Processo Civil, princípios e mediação em âmbito processual tributário. **Revista de Direito Tributário Contemporâneo: RDCT**, São Paulo, v. 2, n. 9, p. 49-69, nov./dez., 2017.

MEIRA, Danilo Christiano Antunes; RODRIGUES, Horácio Wanderlei; O conteúdo normativo dos princípios orientadores da mediação. **R. Jur. UNI7**, Fortaleza, v. 14, n. 2, p. 101-124, jul./dez., 2017.

SOUZA, Giselle. **Órgãos federais e estaduais lideram os 100 maiores litigantes da Justiça**. Notícia disponibilizada pela Agência CNJ de Notícias, com informações do TJRJ, em 29 out. 2012. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/59351-orgaos-federais-e-estaduais-lideram-100-maiores-litigantes-da-justica>>. Acesso em 21 jun. 2018.

TAVORA, Juarez. Direito administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflitos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 275, p. 25-46, maio/ago., 2017.