



POLÍTICA JUDICIÁRIA NACIONAL CONTRA A ALTA LITIGIOSIDADE TRIBUTÁRIA¹

NATIONAL JUDICIAL POLICY OF ADEQUATE TREATMENT TO THE HIGH LITIGATION OF TAX CONFLICTS

Marcus Livio Gomes²

Eduardo Sousa Pacheco Cruz Silva³

RESUMO: O presente artigo apresenta traz reflexões sobre a maneira por meio da qual o Conselho Nacional de Justiça desempenha suas atribuições em relação às políticas judiciárias atinentes à melhoria da jurisdição, em especial no âmbito do contencioso judicial tributário, uma vez identificado alta quantidade de processos dessa natureza pendentes de julgamento, do que resulta um grande desafio para a consecução da duração razoável do processo. Objetiva-se investigar os meios manejados para o enfrentamento da alta litigiosidade tributária, a partir de revisão bibliográfica e de análise documental de decisão e de ato normativo do CNJ. Verifica-se a construção da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado à Alta Litigiosidade do Contencioso Tributário no âmbito do Poder Judiciário e dos seus instrumentos por meio da Resolução CNJ 471/2022.

PALAVRAS-CHAVE: Conselho Nacional de Justiça; políticas judiciárias; contencioso judicial tributário; diagnóstico.

ABSTRACT: The present article addresses reflections on the way in which the National Council of Justice preside its attributions in relation to judicial policies related to the improvement of jurisdiction, especially in the context of tax litigation, since a high number of cases have been identified pending judgment, which results in a great challenge for achieving the reasonable duration of the process. The objective is to investigate the means used to oppose the high tax litigation, from a bibliographic review and document analysis of decision and normative act of the CNJ. There is the construction of the National Judicial Policy of Adequate Treatment to the High Litigation of Tax Conflicts within the scope of the Judiciary and its instruments through Resolution CNJ 471/2022.

KEYWORDS: National Council of Justice; judicial Policies; tax judicial litigation; research.

¹ Artigo recebido em 12/09/2022 e aprovado em 28/10/2022.

² Pesquisador Associado do Instituto de Estudos Jurídicos Avançados (IALS / University of London). Professor Associado dos programas de Bacharelado, Mestrado e Doutorado em Direito Tributário e Direito Tributário Internacional na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil. Doutor e Mestre em Direito Tributário pela Universidade Complutense de Madrid, Espanha. Juiz Federal da 2ª Região. Foi Secretário Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica do CNJ. Rio de Janeiro/RJ. E-mail: marcusliviogmoes@gmail.com

³ Doutorando em Direito Constitucional Tributário pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP. Mestre e Especialista em Direito Tributário pela mesma Instituição. Atualmente, é Chefe de Gabinete da Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica do Conselho Nacional de Justiça. É membro do Observatório da Macrolitigância Fiscal. Brasília/DF.



1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Em 2004, a então Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça demandou a Fundação Getúlio Vargas para a realização do Diagnóstico do Poder Judiciário, a fim de elaborar estudo de recursos humanos e materiais com todas os órgãos que faziam parte do referido Poder ⁴.

A pesquisa possibilitou comparações de produtividade e eficiência, identificando morosidade na tramitação de processos, pouca transparência, dificuldade de acesso, complexidade estrutural, concentração de litigiosidade e, por fim, desarticulação institucional. Foi, assim, material para adoção de iniciativas resultantes da Emenda Constitucional n. 45 de 2004.

Fruto da referida Emenda, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) foi inserido no desenho constitucional do Poder Judiciário após mais de 10 anos de debates no Congresso Nacional e marcou a transição de um modelo desarticulado de gestão para novo modelo de governança estabelecido pelo Estado brasileiro. Oportunizou o surgimento de uma forma de exercício de autogoverno e controle, pautado na transparência e eficiência.

A criação do CNJ representou um verdadeiro “choque de gestão” no Poder Judiciário, porquanto marcou de maneira significativa a fiscalização do trabalho dos magistrados e servidores. O órgão surgiu com a aspiração promover interlocução para um Judiciário mais célere e transparente, baseado em diretrizes como planejamento estratégico, controle, modernização tecnológica e ampliação do acesso à justiça.

O recorte teórico e metodológico aqui adotado parte de problema apontado como o principal fator de morosidade do Poder Judiciário, as execuções fiscais. Os processos de execução fiscal representam, aproximadamente, 35% do total de casos pendentes e 65% das execuções pendentes no Poder Judiciário, com taxa de congestionamento de 90%. Ou seja, de cada cem processos de execução fiscal que tramitaram no ano de 2021, apenas 10 foram baixados. Desconsiderando esses processos, a taxa de congestionamento

⁴ BRASIL. Ministério da Justiça. *Diagnóstico do Poder Judiciário*. Brasília, DF, 2004



do Poder Judiciário cairia em 6,3 pontos percentuais, passando de 74,2% para 67,9% em 2021 ⁵.

Importa, assim, explicitar de que maneira o CNJ tem atuado desde a sua criação para concretizar as referidas diretrizes.

2. A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS JUDICIÁRIAS PELO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

O processo de reforma da Administração Pública inseriu no sistema judiciário, em nome da eficiência, celeridade e boa prestação de serviços ao jurisdicionado, a possibilidade de um órgão habilitado a pensar e desenvolver políticas judiciárias uniformes para todo o país⁶. Trata-se de papel que cabe ao CNJ no âmbito do Poder Judiciário.

Após definição de pauta de intervenção e de uma delimitação normativa, essas políticas passaram a surgir como instrumentos para o aperfeiçoamento dos serviços judiciários de maneira a impulsionar a realização de direitos, de maneira uniforme e aplicadas para todo o Poder Judiciário.

Ocorrem a partir da identificação, análise e diagnóstico dos problemas que afetam a função jurisdicional do Estado, abrangendo a definição de normas, a articulação de recursos humanos, financeiros e tecnológicos, a fixação de metas, diretrizes e estratégias para o tratamento da litigiosidade, a modernização da gestão judicial, a coleta sistemática de dados estatísticos e a efetivação racional do acesso à justiça ⁷.

Reconhece-se relevante função do CNJ, a saber, planejar e implementar “políticas judiciais”, uma vez que é pressuposto de existência do Órgão refletir sobre o sistema de

⁵ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em Números*. Brasília, DF: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/>. Acesso em: 04 set. 2022, p. 170-171

⁶ COSTA, Adriene Domingues. A política judiciária do CNJ e seus impactos institucionais. In: LAMACHIA, Claudio, FERREIRA, Antonio Oneildo, MONTEIRO, Valdetário Andrade. *O CNJ e a efetivação da Justiça*. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2019, p. 28

⁷ SILVA, Jeovan Assis da; Florêncio, Pedro de Abreu e Lima. Políticas Judiciárias no Brasil: o Judiciário como autor de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*. vol. 62, n. 2, 2011, p. 126



justiça como uma estrutura integrada ⁸. Cite-se, *v.g.*, Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos, Política de Gestão da Inovação no âmbito do Poder Judiciário e a Política Nacional do Poder Judiciário para o Meio Ambiente.

Assim, o CNJ não se limita à sua função de autoadministração, mas sim buscar a entrega do seu objetivo principal, que é a justiça, com qualidade, segurança e, principalmente, celeridade ⁹.

Uma vez instituídas formalmente por meio de ato normativo, essas políticas deixam de ser temática de gestão – e, portanto, sujeitas ao escrutínio de quem conduz e administra o Conselho de dois em dois anos –, mas passam a ter caráter institucional, carecendo de contínua atenção, monitoramento e aperfeiçoamento.

Nessa perspectiva, cite-se, *v.g.*, a preocupação com a redução das lides por meio do estímulo às soluções alternativas de controvérsias, o “Movimento pela Conciliação”, estabelecido pelo Órgão em 2006. Em seguida, se consolidou com a Recomendação CNJ n. 8/2007, que sugere aos Tribunais de Justiça, Tribunais Regionais Federais e Tribunais Regionais do Trabalho a realização de estudos e de ações tendentes a dar continuidade a programas de incentivo à conciliação.

Posteriormente, com o advento da Resolução CNJ n. 125/2020, que dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências, e com a Recomendação n. 120/2021, a qual cuida do tratamento adequado de conflitos de natureza tributária, quando possível pela via da autocomposição, e dá outras providências.

O Conselho, dessa forma, exerce um papel fundamental. Permite que novas formas de realizar o trabalho do judiciário surjam e, após identificar, atua nas causas de problemas estruturais que estão presentes no Poder Judiciário. Trata-se de atuação que decorre diretamente dos incisos do §4º art. 103-B da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88).

⁸ RENAULT, Sérgio R. Tamm. A reforma do Poder Judiciário sob a ótica do governo federal. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ENAP, v. 56, n.2, p. 127-136, abr. a mar. de 2005.

⁹ SOUZA, Danilo Menezes de; MACHADO, Igor Caires; MENEZES, João Felipe Fonseca Oliveira de. *O CNJ como guardião da eficiência*. In: LAMACHIA, Claudio, FERREIRA, Antonio Oneildo, MONTEIRO, Valdetário Andrade. *O CNJ e a efetivação da Justiça*. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2019, p. 72



Também é do art. 103-B da CRFB/88 que se extrai o instrumento normativo de que se vale o Conselho para veicular e tornar cogente suas disposições, a saber, os atos regulamentares, que dotados de força vinculante, obrigam todos os órgãos e membros do Judiciário às suas determinações, exceto o Supremo Tribunal Federal.

Com efeito, conforme precedente do Supremo Tribunal Federal, foi reconhecido ao CNJ o poder de expedir atos de natureza normativa primária, ou seja, com mesma força de lei, atribuindo ao poder regulamentar do Conselho não apenas a complementação de lei, mas também da Constituição ¹⁰ .

Portanto, ao CNJ cabe a fixação dos critérios e procedimentos a serem observados pelos Tribunais locais, com vistas à melhoria dos órgãos judiciários e das políticas públicas a eles relacionadas, como é o caso do tratamento adequado da alta litigiosidade tributária.

3. A SISTEMATIZAÇÃO DO DIAGNÓSTICO DO CONTENCIOSO JUDICIAL TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

Há alguns anos as execuções fiscais são identificadas como o principal indicativo de morosidade no Poder Judiciário. Conforme o Relatório Justiça em Números 2022, os processos de execução fiscal representam, aproximadamente, 35% do total de casos pendentes e 65% das execuções pendentes no Poder Judiciário, com taxa de congestionamento de 90%. Ou seja, de cada cem processos de execução fiscal que tramitaram no ano de 2021, apenas 10 foram baixados. Desconsiderando esses processos, a taxa de congestionamento do Poder Judiciário cairia em 6,3 pontos percentuais, passando de 74,2% para 67,9% em 2021 ¹¹.

Nessa perspectiva, durante a gestão do Ministro Luiz Fux no CNJ, foram apresentados 5 eixos prioritários de trabalho: direitos humanos e do meio ambiente; garantia da segurança jurídica e da melhoria do ambiente de negócios; combate à

¹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Constitucionalidade 12*. Relator: CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno. RTJ VOL-00215-01 PP-00011 RT v. 99, n. 893, 2010, p. 133-149

¹¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em Números*. Brasília, DF: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/>. Acesso em: 04 set. 2022, p. 170-171.



corrupção e ao crime organizado; incentivo ao acesso à justiça digital; e uniformização e melhor capacitação dos magistrados e servidores.

No que concerne ao eixo da garantia da segurança jurídica e da melhoria do ambiente de negócios, o CNJ identificou que o Contencioso Tributário atual é caracterizado por grande número de processos tributários administrativos e judiciais pendente de julgamento. Identificou, ainda, que a capacidade julgadora na seara tributária, tanto no âmbito judicial como no administrativo, parece revelar uma dificuldade intransponível na aplicação do princípio constitucional da razoável duração do processo, expresso no art. 5º, da CF/88, LXXVIII ¹².

Enquanto instrumento de pesquisa, o diagnóstico se destina a elaborar conhecimento, a apresentar informações sobre a realidade das unidades, de indicadores capazes de basear a construção de programas, projetos e ações metodológicas de administração.

Assim, a fim de aprimorar a atuação do Judiciário no contencioso tributário, a 5ª edição da série Justiça Pesquisa destinou trabalho técnico-científico para estudar alternativas para a redução de conflitos judiciais dessa temática. Desse esforço, resultou o Diagnóstico sobre o Contencioso Tributário no Poder Judiciário Brasileiro, elaborado pelo Instituto de Ensino e Pesquisa (ISNPER).

No mesmo compasso, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRF) celebraram parceria técnica para desenvolver trabalho apto a identificar os problemas e propor soluções para os gargalos existentes no Contencioso Tributário administrativo. Ambos os diagnósticos foram objeto de estudo e estruturados em metodologia uniforme para possibilitar o enfrentamento sistêmico de um problema que perpassa as esferas administrativa e judicial.

As informações colhidas foram organizadas em 8 hipóteses consolidadas. Para cada uma, houve a descrição conceitual, abrangência e fundamentação teórica. Buscou-se filtrar os principais achados, tecendo-se comentários e reflexões analíticas, em uma

¹² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Sistematização do diagnóstico do contencioso judicial tributário: aportes iniciais* / Conselho Nacional de Justiça; Coordenação Marcus Livio Gomes, Trícia Navarro Xavier Cabral; Organização Doris Canen, Eduardo Sousa Pacheco Cruz Silva, Manoel Tavares de Menezes Netto. – Brasília: CNJ, 2022, p. 6



organização estruturada, seguindo um desdobramento lógico de perguntas agrupadas por hipóteses, para confirmar ou infirmar as respectivas hipóteses, a partir das evidências detectadas. Por fim, apresentaram-se comentários e conclusões referentes a cada uma das hipóteses consolidadas e aos resultados da pesquisa ¹³. O quadro a seguir especifica a abrangência de cada uma das hipóteses:

Quadro 1 - Lista de hipóteses de pesquisa.

#	Título e descrição
1	<u><i>O Processo Tributário e a Arquitetura Institucional do Contencioso</i></u> Existe correlação entre a excessiva litigiosidade tributária no Brasil e a estrutura do Processo Tributário (fluxos, etapas, instrumentos e trâmites processuais, etc.), associada à arquitetura institucional do contencioso fiscal e ao modelo de federalismo fiscal, o qual confere autonomia legislativa aos entes federados, em matéria substantiva e processual.
2	<u><i>A Complexidade Tributária</i></u> A diversidade e a complexidade da legislação processual fiscal brasileira contribuem para o incremento da litigiosidade tributária.
3	<u><i>Causas Litigiosidade Tributária</i></u> Existe correlação entre o aumento do contencioso fiscal brasileiro e determinados incentivos de natureza econômica, financeira, jurídica e negocial, decorrentes das características do processo tributário nacional.
4	<u><i>Especialização dos Julgadores Tributários</i></u> A especialização dos julgadores tributários em matéria de direito e legislação fiscal é fator que contribui para a qualidade e celeridade das decisões proferidas.
5	<u><i>Meios Adequados de Solução de Conflitos Tributários</i></u> A utilização de meios alternativos para a solução de conflitos é capaz de contribuir para a redução do estoque e para a celeridade processual no contencioso tributário brasileiro.
6	<u><i>Medidas Preventivas do Litígio Tributário</i></u>

¹³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Sistematização do diagnóstico do contencioso tributário nacional*: contencioso judicial tributário / Conselho Nacional de Justiça; Coordenação Marcus Livio Gomes, Trícia Navarro Xavier Cabral e Eduardo Sousa Pacheco Cruz Silva – Brasília: CNJ, 2022, p. 18-19



	Contribui para a diminuição da litigiosidade tributária, a adoção de medidas que promovam maior cooperação, confiança e transparência nas relações entre Fisco e contribuinte.
7	<u><i>Impactos dos Fluxos e e Etapas Processuais na Litigiosidade Tributária</i></u> Impacto dos fluxos e das etapas processuais no tempo de julgamento dos litígios tributários, associado ao volume de processos em tramitação nos órgãos julgadores, e os eventuais impactos negativos para o ambiente de negócios do país.
8	<u><i>Compensação Tributária</i></u> O grande volume de processos de compensação e restituição tributária é fator de incremento significativo do contencioso tributário nacional.

Fonte: CNJ, 2022, p. 13.

A estrutura do Processo Tributário, tanto administrativo quanto judicial, e a arquitetura institucional do contencioso, juntamente com o modelo de federalismo fiscal, foram estudados como possíveis impulsionadoras da litigiosidade.

Em relação ao impacto do federalismo fiscal para a insegurança jurídica em matéria tributária, é interessante notar que, no estudo do contencioso administrativo tributário, foi realizada pesquisa de percepção, no qual se verificou que 71% dos respondentes concordaram que o federalismo fiscal contribui para essa insegurança jurídica no Brasil. No entanto, no âmbito da pesquisa do CNJ, não houve indicativo empírico capaz de confirmar que o federalismo fiscal impacta a litigiosidade, ao menos nos processos levados ao judiciário. Foi constatado, entretanto, que a construção de conceitos constitucionais decorrentes da rígida repartição de competências tributárias, como renda, serviços, mercadorias, propriedade, tem potencialidade de geração de contencioso tributário.

A baixa integração entre as instâncias administrativas e judicial foi achado de destaque no que toca à hipótese em referência. Do ponto de vista do Contencioso Administrativo, as propostas também seguem no sentido de impulsionar a cooperação e um melhor relacionamento entre fisco e contribuinte.

Na segunda hipótese, se investigou como a complexidade da legislação tributária pode contribuir para a alta litigiosidade fiscal. Constatou-se que a compensação de créditos tributários – e a consequente legislação de regência –, bem como a realização de



perícias e diligências complementares, não são responsáveis por percentual significativo do estoque processual, o que indica que esses procedimentos não parecem ser suficientes para explicar os grandes estoques processuais tributários.

De outro lado, verificou-se que os quatro tributos (IPTU, ICMS, PIS/COFINS, Contribuição Previdenciária) que mais geram processos no Poder Judiciário possuem mais de 60% do acervo analisado. Parcela significativa da complexidade da legislação tributária pode estar nas normas que tratam do tema.

No que tange à terceira hipótese, estudo do comportamento dos contribuintes em relação aos incentivos de natureza econômica, financeira, jurídica e negocial, decorrentes das características do processo tributário brasileiro, pesquisa do contencioso administrativo tributário verificou-se que as empresas de pequeno porte, aderentes ao regime do simples nacional, concentram suas demandas na esfera administrativa. Os tributos relacionados ao Simples Nacional foram as únicas espécies tributárias que têm o valor total do crédito tributário com execução fiscal (R\$72,82 bi) menor do que o valor sem execução fiscal (R\$87,43 bi).

Tal achado pode ser resultado do menor poder econômico dessas pessoas jurídicas para litigar perante o Poder Judiciário, tendo em vista que o acesso à esfera administrativa tributária é gratuito. Outro fator é a vida útil de tais empresas, que tendem a durar em torno de 5,6 anos, não lhes reservando tempo para litigar em caráter protelatório.

O achado pode ainda ser associado à inadimplência oriunda da autodeclaração pelo contribuinte, ou ao comportamento do próprio Fisco, que nem sempre prioriza o julgamento de tais processos, uma vez que os valores dos débitos tributários relativos às pequenas empresas geralmente são mais baixos.

Já quando é levado em conta as dívidas com execução fiscal, é possível observar grande proporção de sociedades anônimas, abertas ou fechadas, totalizando 27% do total. Ainda assim, foi constatado que há um alto percentual de execuções fiscais que envolvem empresas que já não estão mais atuando em seus setores.

Verificou-se, também, que o mandado de segurança é a espécie antiexacional mais manejada pelos contribuintes - representa 21% do total, acompanhado por ação declaratória com 13%, repetição de indébito com 12% e embargos à execução com 9%.



Outros fatores que impactam a litigiosidade tributária ora constatados foram: (i) os prazos de tramitação muito longos que estimulam o não recolhimento de tributos; (ii) a possibilidade de reforma e/ou improcedência dos lançamentos tributários, verificado tanto no contencioso administrativo e no judicial; (iii) a baixa onerosidade (responsabilização financeira) em se litigar na esfera administrativa desprovida da exigência de depósito ou garantias do crédito tributário; e (iv) a falta de transparência, confiança e cooperação nas relações entre o Fisco e os contribuintes capazes de criar um clima naturalmente marcado pelo antagonismo e pelo estímulo à litigância.

Há, também, indicativo de que os custos processuais das execuções fiscais não é levado em consideração na atuação de boa parte das procuradorias, dado que grande parte das ações exacionais ajuizadas buscam valores que se mostram inferiores ao próprio custo do processo.

Quanto à quarta hipótese, constatou-se que o número de julgadores especializados em matéria tributária é baixo. Um dos fatores que explica o achado é que, além de o magistrado ser demandado a possuir uma formação jurídica mais abrangente e generalista, a sua atuação lida com diversos ramos do Direito. Foi verificado, além disso, se a especialização de órgãos de julgamento resultaria em maior celeridade e eficiência das decisões, ocasião em que se atestou maior celeridade processual das varas especializadas em detrimento das varas generalistas.

A propósito da quinta hipótese, buscou-se estabelecer a relação entre a utilização dos meios adequados de solução de conflitos, a celeridade processual, a redução do estoque e a arrecadação tributária.

Observou-se que são poucos os meios implementados e utilizados no âmbito tributário, com baixa diversidade de métodos e de dados. A ausência de dispositivos legais específicos sobre o tema refreou por bastante tempo e ainda obstaculizam a expansão dos métodos adequados de solução de conflitos tributários.

Há, no entanto, em pesquisa de percepção constante do estudo do CNJ, a crença de que os métodos adequados podem causar impacto positivo no contencioso tributário, tanto administrativo quanto judicial.

Na sexta hipótese, verificou-se que fisco e procuradorias podem ser mais ativos para promoção de transparência e que o contribuinte não encontra portais amigáveis e



acessíveis, na sua percepção, para buscar individualmente as informações que necessita. Além disso, não é diferente com programas de premiação de contribuintes regulares e com a resolução de questões não relacionadas ao crédito tributário.

Na sétima hipótese, a execução fiscal apresentou-se como mecanismo de cobrança de baixa eficácia. Os fluxos e etapas processuais do contencioso judicial, isoladamente, não foram considerados aptos a gerar morosidade.

Em relação à oitava hipótese, averiguou-se o instituto da compensação tributária enquanto potencial causador de grande litigiosidade tanto no contencioso tributário administrativo quanto no judicial, a fim de avaliar o impacto do instituto em termos de geração de conflitos e de estudar possíveis soluções. Entretanto, ambos os estudos demonstraram que o número de processos envolvendo compensação tributária é baixo.

Mapeadas todas as questões anunciadas acima, como medida concreta de enfrentamento ao cenário relatado, foi elaborada a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado da Alta Litigiosidade do Contencioso Tributário no Âmbito do Poder Judiciário, com vistas à redução da litigância e a promoção de relação baseada na confiança, na lealdade e na transparência entre Fisco e contribuinte.

4. A POLÍTICA JUDICIÁRIA NACIONAL DE TRATAMENTO ADEQUADO DA ALTA LITIGIOSIDADE TRIBUTÁRIA

Por meio da Resolução CNJ n. 471/2022, o Conselho Nacional de Justiça instituiu a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado à Alta Litigiosidade do Contencioso Tributário, com o objetivo de garantir a todos o direito à solução dos conflitos tributários de forma efetiva, possibilitando a celeridade e o acesso à justiça.

Como salientou o Conselheiro Marcos Vinícius Jardim em seu voto propondo o ato normativo que se transformou na Resolução CNJ n. 471/2022 ¹⁴:

Com vistas a reduzir a alta litigiosidade do contencioso tributário judicial e, assim, garantir o adequado tratamento aos conflitos e o próprio acesso à justiça, a presente política tem a ambição de não apenas estimular a garantia de direitos, mas de ser o pontapé inicial para uma mudança de cultura na relação fisco, contribuinte e Judiciário,

¹⁴ Ato 5089-62.2022.2.00.0000



ultrapassando os velhos conceitos de embate para uma nova agenda de cooperação.

Para tanto, a Política ora em comento foi firmada nas seguintes diretrizes: atuação cooperativa como base para a solução de conflitos tributários; adequada formação e treinamento de magistrados(as), servidores(as), conciliadores(as) e mediadores(as); acompanhamento estatístico específico; transparência ativa; atuação em parceria com entes federativos, advocacia pública e privada, e contribuintes; priorização de soluções consensuais em disputas tributárias; prevenção e desjudicialização de demandas tributárias – art. 2º da Resolução CNJ n. 471/2022.

Conforme achado referente à quarta hipótese consolidada, especialização de julgadores, apesar de relação positiva referente à celeridade promovida pela especialização das varas e órgãos julgadores, a pesquisa explicita a necessidade de incentivo à capacitação dos julgadores no âmbito do Poder Judiciário.

Assim, a Política pauta-se pela adequada formação e treinamento de magistrados, bem como dos demais servidores, conciliadores e mediadores, com o objetivo de garantir a boa qualidade dos serviços e a disseminação da cultura de pacificação social. Para tanto, caberá ao Conselho Nacional de Justiça instituir ações, pesquisas e projetos com o objetivo de incentivar a redução da alta litigiosidade tributária – art. 3º da Resolução CNJ n. 471/2022.

Ademais, consoante o Conselheiro Marcos Vinícius Jardim ¹⁵:

A Política Nacional que ora se apresenta ousa ao pretender quebrar paradigmas. Busca-se envolver não só os órgãos do Poder Judiciário, estabelecendo novas diretrizes e implementando ações de capacitação, desenvolvimento de soluções tecnológicas, medidas de transparência ativa e práticas consensuais de solução de conflitos, mas também estimula a celebração de protocolos institucionais para a promoção da cooperação com os demais atores do sistema tributário, sejam órgãos públicos, sejam instituições privadas, a nível nacional ou local.

A implantação efetiva da Política demanda, portanto, a construção adicional de uma ação coordenada, integrada e com foco em resultados positivos que beneficiarão o desenvolvimento do contencioso tributário nacional. O desafio ao Poder Judiciário Nacional não se mostra simples, demanda, além da correta normatização, cooperação de instituições especializadas

¹⁵ Ato 5089-62.2022.2.00.0000



Nesse sentido, a referida Política Judiciária será implementada com a participação de rede constituída por todos os órgãos do Poder Judiciário e por entidades públicas e privadas parceiras, inclusive universidades e instituições de ensino – art. 4º da Resolução CNJ n. 471/2022.

Diante da constatação da necessidade de mais integração, tanto entre as instâncias administrativas e judiciais, quanto entre os órgãos do próprio Poder Judiciário, afere-se que a atuação cooperativa é o núcleo duro no qual deve se basear a postura do Poder Judiciário deste momento em diante e, conseqüentemente, da sugerida Política Judiciária Nacional.

A cooperação deve envolver, de um lado, todos os órgãos do Poder Judiciário, cabendo ao CNJ estabelecer suas diretrizes, com ações voltadas à capacitação de magistrados(as) e servidores(as), desenvolver e estimular o desenvolvimento de soluções tecnológicas de gestão de processos tributários, manter medidas de transparência ativa, compilar informações sobre os serviços públicos de combate à alta litigiosidade tributária existentes no país e sobre o desempenho de cada um deles e implementar práticas autocompositivas de solução de conflitos tributários.

Essa construção é baseada em achado da Sistematização do Diagnóstico do Contencioso Judicial Tributário, segundo o qual é urgente o estímulo à parceria com os demais atores do sistema tributário, cabendo ao CNJ buscar a cooperação dos órgãos públicos bem como de demais instituições públicas e privadas, incentivando a concretização de parcerias institucionais em âmbito nacional.

Trata-se de importante medida que tem o condão de estimular, inclusive, a celebração de protocolos institucionais entre o Poder Judiciário local e os entes federativos da respectiva circunscrição, a fim de implementar a nova cultura cooperativa para a solução de conflitos tributários.

Atuação por redes de colaboração e parcerias não é algo inédito no CNJ. No âmbito da inovação, muitas iniciativas auxiliaram a transformar a gestão administrativa e a processual, especialmente nos desafios mais urgentes de cada localidade que instalou os laboratórios de inovação, sendo corriqueiro encontrar as mesmas experiências ou atividades desenvolvidas pelos laboratórios em vários outros lugares. Despontou o



desafio de reunir, congregar, somar e organizar uma rede de conexões, parcerias e colaborações entre os integrantes dos laboratórios de inovação ¹⁶.

Assim, com o objetivo de interligar as experiências, incentivar e propagar as boas práticas entre os integrantes dos vários laboratórios de inovação, foi desenvolvida Rede de Inovação e Inteligência do Judiciário (RenovaJud), com a institucionalização da Política de Inovação no Poder Judiciário – inc. IV do art. 3º c/c o 9º e seguintes da Resolução CNJ n. 395/2021.

Competirá, dessa forma, ao CNJ: buscar a cooperação dos órgãos públicos competentes e das instituições públicas e privadas da área de ensino, para a criação de disciplinas que propiciem a cooperação entre o ambiente tributário administrativo e judicial; estabelecer interlocução com as Administrações Tributárias, as Procuradorias, os Tribunais Administrativos, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), as Defensorias Públicas e o Ministério Público, incentivando o intercâmbio de informações, de provas e diligências e de ações de assistência e orientação aos contribuintes; compilar e divulgar informações sobre ações de combate à alta litigiosidade tributária existentes no país; estimular formas de prevenção e desjudicialização de demandas tributárias; identificar boas práticas relativas ao tratamento adequado de conflitos tributários; e otimizar fluxos e rotinas administrativas entre os entes públicos e o Poder Judiciário no tratamento adequado de demandas tributárias – art. 5º c/c o art. 13 da Resolução CNJ n. 471/2022.

Em sequência, vale destacar o advento do Prêmio Eficiência Tributária. A exposição de uma realidade que destoa do indicador médio de satisfatividade de uma norma de serviço, muito mais do que um fator negativo, é uma oportunidade de melhoria, uma constatação a partir da qual se inaugura um momento cercado de condições para a transformação do cenário indesejado. A partir dessa realidade demonstrada, é possível desenvolver políticas com o intuito de mitigar as dificuldades enfrentadas pelos Tribunais, com planos de ação e metas que se destinam ao aperfeiçoamento da atividade jurisdicional.

¹⁶ BOCHENEK, Antônio César; ZANON, Luciana Ortiz Tavares Costa. Rede de inovação do poder judiciário brasileiro: histórico dos laboratórios de inovação na justiça federal e a relação com os objetivos de desenvolvimento sustentável. *Revista Humanidades e Inovação* v.8, n.47, p. 28-29. Disponível em: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadesinovacao/issue/view/118>. Acesso em 31 ago 2022



Assim, o CNJ passa capitanear ações de melhoramento e otimização da prestação jurisdicional, com a implementação de conceitos modernos, pautadas em experiências relevantes, cujos resultados são aferidos a partir de boas práticas desenvolvidas como projetos pilotos, os quais passam a ser alçados a paradigmas pelos indicadores alcançados¹⁷. Incumbe ao Poder Judiciário adotar medidas e soluções tecnológicas de gestão processual relacionadas ao contencioso tributário, com vistas a reduzir os impactos de alta litigiosidade.

O Prêmio Eficiência Tributária vai ao encontro dos esforços do CNJ em reconhecer, destacar, incentivar à inovação e disseminar uma série de ações temáticas, com o objetivo de promover a melhoria de gestão dentro do Poder Judiciário. Por oportuno, vale mencionar os Prêmios CNJ de Qualidade, Conciliar é legal, Juíza Viviane do Amaral.

Com a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado da Alta Litigiosidade Tributária, não poderia ser diferente. A premiação acontecerá anualmente e terá como objetivos aprimorar a prestação jurisdicional, incentivar a implementação de mecanismos de cooperação entre o Judiciário, o fisco e os contribuintes, incentivar a implementação de meios de autocomposição tributária, reconhecer e disseminar boas práticas voltadas à transparência ativa, intercâmbio de informações e ação de capacitação e promover a conscientização dos integrantes do Poder Judiciário e da sociedade quanto à aplicação da legislação tributária – arts. 7º, 8º e 9º da Resolução CNJ n. 471/2022.

Por fim, há disposições de apoio ao desenvolvimento dos meios adequados de solução de conflitos tributários, por intermédio da criação da Semana Nacional da Autocomposição Tributária também na esteira das soluções propostas pela Sistematização do Diagnóstico do Contencioso Tributário Nacional.

Apesar da ainda incipiente utilização dos meios adequados de resolução de conflito no âmbito tributário, sua utilização deve ser fomentada, tendo em vista que sua utilização produz resultados positivos, podendo auxiliar não somente na celeridade e

¹⁷ SOUZA, Danilo Menezes de; MACHADO, Igor Caires; MENEZES, João Felipe Fonseca Oliveira de. *O CNJ como guardião da eficiência*. In: LAMACHIA, Claudio, FERREIRA, Antonio Oneildo, MONTEIRO, Valdetário Andrade. *O CNJ e a efetivação da Justiça*. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2019, p. 65



redução dos estoques processuais, mas também propiciar às partes um tratamento qualificado do conflito tributário, bem como um estreitamento na relação entre Administração Tributária e contribuinte ¹⁸.

O evento reside na indicação pelas Fazendas Públicas aos Tribunais de processos do contencioso tributário em relação aos quais haja possibilidade de acordo, que poderão ser celebrados, inclusive, a partir de intimação das partes envolvidas para a realização de audiências de conciliação processuais. Serão realizadas campanhas e mutirões para a realização de audiência de conciliação de questões tributárias e para disseminar opções disponíveis para autocomposição.

Importantíssimo, também, para a efetiva realização da Semana Nacional da Autocomposição Tributária, a busca por promover ações integradas com as demais instituições, sobretudo com as Procuradorias, os Tribunais Administrativos e a Defensoria Pública, a fim de viabilizar a realização da boa prática em referência.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Conselho Nacional de Justiça foi instituído com o objetivo de iniciar uma gestão judiciária gerencial, fundada nos pressupostos da eficiência, da transparência e da ampliação do acesso à justiça. Para tanto, desenvolve projetos, programas e políticas judiciárias nacionais, após a constatação de problemas relacionados à função jurisdicional do Estado.

Diante da constatação da baixa eficácia da execução fiscal, da excessiva litigiosidade tributária e dos achados pontuados na Sistematização do Diagnóstico do Contencioso Tributário, foi possível mapear, a partir de dados empíricos, a situação da problemática e apresentar perspectiva de enfrentamento para o problema.

O Conselho Nacional de Justiça apresenta ao Poder Judiciário alternativa para a travessia a um contexto tributário diverso da realidade atual ora marcada por uma litigiosidade volumosa e desarrazoada.

¹⁸ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Sistematização do diagnóstico do contencioso tributário nacional*: contencioso judicial tributário / Conselho Nacional de Justiça; Coordenação Marcus Livio Gomes, Trícia Navarro Xavier Cabral e Eduardo Sousa Pacheco Cruz Silva – Brasília: CNJ, 2022, p. 79



Lança-se mão, assim, da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado da Alta Litigiosidade Tributária, medida de caráter institucional, carecendo de contínua atenção, monitoramento e aperfeiçoamento.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Ato 5089-62.2022.2.00.0000*, Rel. Conselheiro MARCOS VINÍCIUS JARDIM RODRIGUES, julg. em 26/08/2022, DJe 02/09/2022.
- BRASIL. Ministério da Justiça. *Diagnóstico do Poder Judiciário*. Brasília, DF, 2004
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Constitucionalidade 12*. Relator: CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno. RTJ VOL-00215-01 PP-00011 RT v. 99, n. 893, 2010, p. 133-149
- BOCHENEK, Antônio César; ZANON, Luciana Ortiz Tavares Costa. Rede de inovação do poder judiciário brasileiro: histórico dos laboratórios de inovação na justiça federal e a relação com os objetivos de desenvolvimento sustentável. *Revista Humanidades e Inovação* v.8, n.47, p. 28-29. Disponível em: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/issue/view/118>. Acesso em 31 ago 2022.
- COSTA, Adriene Domingues. A política judiciária do CNJ e seus impactos institucionais. In: LAMACHIA, Claudio, FERREIRA, Antonio Oneildo, MONTEIRO, Valdetário Andrade. *O CNJ e a efetivação da Justiça*. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2019.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em Números*. Brasília, DF: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/>. Acesso em: 04 set. 2022
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Sistematização do diagnóstico do contencioso judicial tributário: aportes iniciais* / Conselho Nacional de Justiça; Coordenação Marcus Livio Gomes, Trícia Navarro Xavier Cabral; Organização Doris Canen, Eduardo Sousa Pacheco Cruz Silva, Manoel Tavares de Menezes Netto. – Brasília: CNJ, 2022.



CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Sistematização do diagnóstico do contencioso tributário nacional*: contencioso judicial tributário / Conselho Nacional de Justiça; Coordenação Marcus Livio Gomes, Tricia Navarro Xavier Cabral e Eduardo Sousa Pacheco Cruz Silva – Brasília: CNJ, 2022.

RENAULT, Sérgio R. Tamm. A reforma do Poder Judiciário sob a ótica do governo federal. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ENAP, v. 56, n.2, p. 127-136, abr. a mar. de 2005.

SILVA, Jeovan Assis da; Florêncio, Pedro de Abreu e Lima. Políticas Judiciárias no Brasil: o Judiciário como autor de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*. vol. 62, n. 2, 2011.

SOUZA, Danilo Menezes de; MACHADO, Igor Caires; MENEZES, João Felipe Fonseca Oliveira de. *O CNJ como guardião da eficiência*. In: LAMACHIA, Claudio, FERREIRA, Antonio Oneildo, MONTEIRO, Valdetário Andrade. *O CNJ e a efetivação da Justiça*. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2019.