

## O contencioso tributário: um debate institucional sobre a jurisdição tributária brasileira

*The tax litigation: an institutional debate on the brazilian tax jurisdiction*

Bruno T. Ribeiro<sup>1</sup>; Pilar S.C.P.Elói<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Faculdade Mineira de Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Campus Betim, Rua do Rosário, 1081, Angola, CEP32604-115, Betim, Minas Gerais. [cintiagarabini@gmail.com](mailto:cintiagarabini@gmail.com)

**Palavras chaves:** instituições de julgamento; inaptidão; revisão

**Keywords:** institutions of judgment; disability; revision

Tem-se no ordenamento jurídico brasileiro a previsão de duas espécies de instituições responsáveis pelo julgamento dos conflitos entre a Administração Pública e o contribuinte, o Judiciário, principal instituição brasileira com função de julgar, independentemente da matéria (princípio da inafastabilidade da jurisdição) e os órgãos administrativos de julgamento (BRASIL, 1988). Tais instituições coexistem no ordenamento jurídico de forma autônoma, cada uma com características e problemas distintos, mas com um objetivo em comum, responder o contribuinte sobre uma possível violação de direito. Objetivo que encontra obstáculos no atual contencioso tributário, obstáculos de natureza qualitativa e quantitativa que impedem a prestação jurisdicional satisfatória do Estado nos julgamentos tributários, seja judicial ou administrativo. Sendo assim, a pesquisa buscou analisar as instituições administrativas julgadoras do Estado de Minas Gerais e da esfera federal, com ênfase no CARF- Conselho Administrativo de Recursos Fiscais e também nas instituições judiciais com o objetivo de discutir uma possível revisão estrutural das instituições que compõem o contencioso tributário brasileiro, a partir da leitura pátria, da aplicação dos princípios da inafastabilidade da jurisdição e da separação dos Poderes, além de identificar qual seria o modelo de contencioso tributário possível de se adotar no Brasil capaz de solucionar os problemas encontrados e ao mesmo tempo não violar os princípios da separação dos poderes e da inafastabilidade da jurisdição que norteiam a lide tributária. Abordagem justificada pela crise quantitativa representada por números apresentados pelo CNJ- Conselho Nacional de Justiça e qualitativamente pela falta de especialidade dos magistrados em direito tributário, problemas que comprometem o Estado de prestar sua função de julgar com excelência, seja através da própria Administração ou pelo Judiciário.

Utilizando-se de pesquisa doutrinária e a legislação, partiu-se da descrição da organização dos órgãos de julgamento administrativo na esfera federal, as Delegacias da Receita Federal e do

Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, e também do Estado de Minas Gerais, o Conselho dos Contribuintes, identificando suas principais características, além da descrição das instituições judiciais situadas no Estado de Minas Gerais na esfera estadual e federal, com o objetivo de identificar a estrutura organizacional judicial das demandas tributárias e ainda verificar as propostas legislativas em discussão que possuem como objetivo modificar o atual cenário do contencioso tributário brasileiro. Em seguida, realizou-se a exposição de alguns indicadores da inaptidão das instituições em aplicar o direito material tributário, a duplicidade de esforços, a possível imparcialidade dos julgadores administrativos, a falta de conhecimento técnico dos juízes de direito e o velho conhecido problema de morosidade do Judiciário. Além de uma breve análise de sistemas estrangeiros, com o objetivo de verificar como outros países se organizaram para resolver os conflitos tributários.

Com a análise dos dados coletados em pesquisa doutrinária e legislativa, identificou-se no contencioso tributário brasileiro um sistema complexo, composto por duas esferas de julgamento, administrativa e judicial, esculpidas sob uma ótica dos princípios da separação dos poderes e da inafastabilidade da jurisdição incompatível com a segurança jurídica e com a celeridade processual. Neste sentido, no ano de 2015, somava-se aproximadamente 74 milhões de processos no judiciário brasileiro aguardando resposta estatal, dos quais mais da metade se referia a fase de execução, correspondendo a “[...] 53,7%, 50% e 41,9% do acervo das Justiças Estadual, Federal e do Trabalho, respectivamente” (BRASIL, 2016, p. 61). Deste grande volume de execuções, se destaca as de cunho fiscal que em 2015 somavam cerca de “[...] 39% do total de casos pendentes e 75% das execuções pendentes no Poder Judiciário” (BRASIL, 2016, p.61), concentrando com mais rigor na Justiça Estadual, correspondendo a cerca de 86% dos processos de execução fiscal (BRASIL, 2016, p.63). Além do grande número de processos, outro obstáculo existente no atual sistema é a duplicidade de apreciação da matéria no contencioso tributário, este permite que toda matéria discutida na esfera administrativa, de fato ou de direito, seja apreciada novamente no Judiciário sem utilização do trabalho realizado pelos órgãos administrativos de julgamento. O que “[...] gera um desperdício de esforços, inaceitável em um mundo onde os recursos são escassos” (ROCHA, 2015, p.436), duplicidade que também colabora com a morosidade do processo, uma vez que o contribuinte insatisfeito com o resultado do julgamento administrativo tem a faculdade de buscar no Judiciário uma decisão favorável, que será construída sem considerar os atos produzidos anteriormente, aumentando o tempo e os recursos gastos para a solução da controvérsia. Contudo, no processo realizado nos órgãos administrativos se encontra julgadores teoricamente mais qualificados a decidirem as discussões tributárias, isto devido a sua dedicação específica, algo que não se encontra em regra nas instituições

judiciais (KOCH, 2012, p.74). Porém, os julgadores administrativos não possuem as garantias da vitaliciedade, irredutibilidade de subsídio e inamovibilidade, comprometendo a independência dos julgadores. Deste modo, aqueles que buscam uma solução no contencioso tributário, seja na esfera administrativa ou judicial, de um lado se depara com julgadores tecnicamente qualificados, mas sem total independência de um lado e de outro, julgadores independentes, mais sem condições de se aperfeiçoarem tecnicamente em matéria tributária. O que dificulta a defesa do contribuinte tanto nos órgãos de julgamento administrativos, tendo como uma das causas a diversidade legislativa sobre o procedimento utilizado nos processos administrativos existente na federação brasileira, quanto no judiciário, onde em sua grande maioria, os julgadores dividem a função de julgar as lides tributárias com demandas de outras áreas do direito, como Cível e Penal, o que dificulta o aperfeiçoamento em matéria tributária, além do enorme volume de processos tributários existentes, em destaque o volume de processos na fase de execução, que representa um entrave não só ao contencioso tributário, mas a atividade judicial em geral.

Diante de uma aplicação rígida dos princípios da inafastabilidade da jurisdição e da separação dos poderes que vigora no Brasil, conclui-se que a crise do contencioso tributário brasileiro possa ser solucionada a partir de uma revisão conjunta dos órgãos julgadores, administrativo e judicial. Revisão que não viola tais princípios, sendo necessário para tanto, a criação de uma justiça especializada em matéria tributária no Brasil, a elaboração de uma legislação processual tributária de âmbito nacional e a obtenção de maior independência dos órgãos administrativos, a partir de sua transformação em autarquias em regime especial.

**FINANCIAMENTO:** Fundo de Incentivo à Pesquisa – FIP

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais... **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 13 jun. 2017.

BRASIL. **Justiça em números 2016**: ano-base 2015/Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/b8f46be3dbbfff344931a933579915488.pdf>>.

KOCH, Deonísio. **Processo administrativo tributário e lançamento**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012

ROCHA, Sérgio André. **Desafios Presentes e Futuros do Processo Administrativo Fiscal**. IN: ROCHA, Valdir de Oliveira (coord). **Grandes Questões Atuais de Direito Tributário**. 19ª volume. São Paulo: Dialética, 2015.