



Recebido em 03/04/2021

## O Sistema de Múltiplas Portas e as alternativas para a recuperação de créditos públicos

*The Multiple Door System and alternatives for the recovery of public credits*

SILVA FILHO, Alexandre<sup>1, 2</sup>; LUIZ, Souza<sup>3, 4</sup>

<sup>1</sup> MPE/RR, Mestre em direito PUC/PR, doutorando em Sociologia e Direito na UFF.

<sup>2</sup> E-mail: [luzantoniosouza3010@gmail.com](mailto:luzantoniosouza3010@gmail.com)

<sup>3</sup> Fiscal de tributos estaduais / SEFAZ/RR, mestrando do MSPDHC, UERR.

<sup>4</sup> E-mail: [alsoucruz@gmail.com](mailto:alsoucruz@gmail.com)

### Resumo

O presente artigo propõe abordar as possibilidades de solução de conflitos tributários por intermédio dos *Comitês de Recuperação de Ativos* (CIRAS), sob a perspectiva de utilização do sistema de múltiplas portas, ou *multi-door court*, nos conflitos de natureza tributária, diante da baixa efetividade do modelo atual, principalmente em razão da morosidade do Poder Judiciário e dos custos inerentes à manutenção das discussões judiciais, que são elevados sob perspectiva do contribuinte.

**Palavras-chaves:** sistema múltiplas portas; crédito fiscal; Comitê de Recuperação de Ativos.

### Abstract

This article proposes to approach the possibilities of solving tax disputes through the *Asset Recovery Committees* (CIRAS), from the perspective of using the multiple-door system in tax disputes, due to lack of effectiveness of the current model, whereas the slowness of the Judiciary and the costs inherent to the maintenance of legal discussions, which are high from the perspective of the taxpayer.

**Keywords:** multiple-door system; tax credit; Asset Recovery Committees.



## 1- Introdução

A consensualidade na solução de conflitos ganha cada vez mais força quando se depara com a realidade da morosidade do Poder Judiciário, nesse particular as demandas de natureza fiscal assumem destaque, porquanto segundo dados do Conselho Nacional de Justiça sobre os cem maiores litigantes nos tribunais brasileiros restou evidenciado que entre os seis maiores, acha-se a Fazenda Nacional.

A baixa efetividade do executivo fiscal impulsiona para uma nova reflexão acerca das relações tributárias, emergindo no cenário a utilização de mecanismos diversos à jurisdição para a solução das controvérsias. Afora a morosidade e a baixa efetividade do processo judicial tributário, os custos inerentes à manutenção das discussões judiciais são elevados sob perspectiva do contribuinte, haja vista envolverem não apenas honorários advocatícios, despesas processuais e custos com manutenção de garantia, mas também despesas decorrentes da discussão para adoção de providências para renovação de certidões negativas, tais custos são renovados por anos, daí que nesse contexto ganha força a utilização do sistema de múltiplas portas, ou *multi-door court*.

O objetivo deste artigo é proceder análise rudimentar das possibilidades de solução de conflitos tributários por intermédio dos Comitês de Recuperação de Ativos (CIRAS), que personificam um instrumento de pacificação de litígios estatais, os quais se valem de técnicas transacionais diversas das convencionais, e têm obtido sucesso na recuperação de créditos públicos.

Todavia a ausência de tratamento de valores recuperados pelos CIRAS no país, teorias prevalentes sobre as possibilidades legais de consensualidade tributária, destaca-se o sistema *multi-door court*, uma orientação principiológica e experiência bem-sucedida de unidades federativas que criaram os Comitês de Recuperação de Ativos.

## 2 - A origem do *Multi-Door Courthouse*

A origem do sistema *multi-door court* remete ao final de 1970, quando o professor Frank Sander, da *Harvard Law School*, começou a concentrar seus estudos na *alternative dispute resolution*, tanto que em 1976 apresentou o artigo *Varieties of Dispute Processing na Pound Conference*, em Minneapolis, expondo as primeiras noções sobre o conceito do referido sistema. A inovação consistiu na implementação de um modelo inclusivo de solução de problemas, tendo por finalidade direcionar os processos que chegassem aos tribunais para as vias mais “adequadas” de resolução dos conflitos, reduzindo tempo e custos dos litigantes.

Machado<sup>(a)</sup> (2020), citando Hernandez-Crespo (2012, p. 117-118), aduz que o sistema proposto funcionaria como um método para desatramar os tribunais do grande acúmulo de feitos, sendo pensado por um mecanismo flexível para o envio dos processos aos fóruns adequados para sua resolução, que iria de uma avaliação inicial do conflito e posterior encaminharia as partes litigantes para o método de resolução de conflitos mais adequado ao seu caso, como um método alternativo ou um tribunal tradicional. O modelo recebeu diversos contornos e diferentes estruturas, conceitos e nomenclaturas configurando um tribunal de portas múltiplas pela mediação e arbitragem.

*Boletim do Museu Integrado de Roraima - ISSN 2317-5206*

Av. Brigadeiro Eduardo Gomes, 1128 – Parque Anauá - Bairro Aeroporto, CEP: 69330-640

Boa Vista/RR, Brasil

Fone: (95) 36231733

E-mail: bolmirr@gmail.com



Para Cunha (2016, p. 651), a expressão multiportas “decorre de uma metáfora: seria como se houvesse, no átrio do fórum, várias portas; a depender do problema apresentado, as partes seriam encaminhadas para a porta da mediação, ou da conciliação, ou da arbitragem, ou da própria justiça estatal”, sendo ferramenta jurisdicional institucionalizado no novo Código de Processo Civil como meios integrados de solução de conflitos, permitindo ao Poder Judiciário democratizar seu papel para além do formalismo convencional dos atos judiciais.

Ainda como elucida Machado (Idem) a *alternative dispute resolution* (ADR), em sua forma primitiva, remete a uma variedade de técnicas de resolução de disputas sem litigância. Contudo, tais alternativas na atualidade apresentam-se, não como uma alternativa ao litígio (*alternative to litigation*), mas como uma técnica apropriada (*appropriate technique*) na resolução de disputas em geral.

Na Europa, há bem mais de uma década utiliza-se do *online dispute resolution* (ODR), que pode ser descrito como recursos de tecnologia de informação e de comunicação ao serviço da resolução de litígios. Segundo Arbix (2015), a resolução de controvérsias via ODR não se limita a substituir os canais de comunicação tradicionais pelos ambientes virtuais, até porque, como aduz o autor, mecanismos de ODR são uma 'nova porta' para solucionar conflitos que talvez não possam ser dirimidos por mecanismos tradicionais de resolução de controvérsias, inclusive os de ADR.

No âmbito da OCDE, a ideia de ADR em matéria tributária já é discutida desde

2008, com destaque para três fórmulas consensuais:

...*mediation*, in which a neutral third party assists in a series of structured negotiation sessions which aim to achieve resolution through encouraging parties to focus on the real issues in dispute, whether legal or otherwise. Here, the mediator is merely a facilitator, and does not express any concluded view on the parties' cases nor recommend that a particular outcome be adopted; *conciliation*, which is similar to mediation but involves the third party being more active in suggesting appropriate settlements or outcomes; and early neutral *evaluation*, in which the third party, often an industry or other specialised expert, conducts a preliminary, non-binding assessment of the parties' respective cases as a means of creating a basis for negotiations and avoiding unnecessary escalation in the early stages of a dispute. (OCDE, 2008).

Com o reconhecimento pelos Estados constitucionais de o Poder Judiciário não constituir via exclusiva para o acesso efetivo à justiça, reergueram-se outros modelos para a resolução das disputas jurídicas, margeando as estruturas tradicionais, disso decorreu o revigoramento da autotutela, a autocomposição e a heterocomposição.

Ressalta Machado<sup>(a)</sup> (op. cit., p. 355) que os desdobramentos da proposta originária do *Multi-Door Courthouse* acabaram assumindo contornos mais abrangentes, associando-se com as vias típicas e compatíveis com cada ordenamento jurídico. O mesmo autor pondera que malgrado a terminologia amplamente difundida qualifique as técnicas de resolução de conflitos como métodos (mecanismos) alternativos, tem-se entendido como mais apropriada a nomenclatura métodos complementares, vez que peculiaridades em cada tipo de conflito devem ser enfrentadas com melhor aptidão por técnicas distintas.

*Boletim do Museu Integrado de Roraima - ISSN 2317-5206*

Av. Brigadeiro Eduardo Gomes, 1128 – Parque Anauá - Bairro Aeroporto, CEP: 69330-640

Boa Vista/RR, Brasil

Fone: (95) 36231733

E-mail: bolmirr@gmail.com



É certo que as vias de solução alternativa à judicialização tradicional sempre foram vedadas em direito público, especificamente no direito fiscal, sob o argumento de que a defesa intransigente do interesse público reverbera uma das diretrizes norteadoras da própria Constituição. Afinal, o fisco pode utilizar-se do seu poder de império e atuar com fundamento no princípio da legalidade, razão pela qual somente os Tribunais teriam as legítimas condições de proceder o efetivo controle das atividades administrativas.

Atentando-se à sobrecarga do Poder Judiciário a doutrina brasileira defende a transformação da cultura da sentença pela cultura ampla e multiportas de administração dos conflitos jurídicos, principalmente a partir da edição da Resolução 125 do CNJ, que instituiu a “Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesses, tendente a assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade”.

A partir da edição do referido ato normativo é que se inicia no Brasil a implementação do Sistema de Justiça Multiportas para a solução de litígios. No que diz respeito à matéria tributária, inexistente uniformidade no tratamento dos mecanismos alternativos, por isso, como sustenta Estrada (2006), devem ser excluídas da categoria das técnicas convencionais, as vias alternativas de resolução de conflitos tributários que atribuam a um terceiro a solução da controvérsia, tanto em procedimentos de aplicação dos tributos, quanto nos de revisão. As técnicas associadas, por exemplo, à revogação unilateral (autotutela) ou à arbitragem tributária (heterocomposição) seriam eliminadas do

conceito “convencionais”, o que significa que os métodos alternativos de resolução de conflitos tributários seriam mais amplos que as denominadas técnicas convencionais.

Nos Estados Unidos da América tem-se a mediação para chegar à resolução do problema por meio de uma *Oficina de Apelaciones*, com a presença do defensor do contribuinte (*Ombudsman*), na qual se realiza uma espécie de entrevista com a administração. No Reino Unido, a entrevista do contribuinte com os serviços de inspeção tributária (*Inland Revenue*) tem o objetivo de obter um acordo quanto a aspectos controvertidos, com a mediação a partir do *Adjudicator office*. Na Alemanha, são ressaltadas as vias transacionais a partir de acordos; os mecanismos de revisão dos atos administrativos e o instituto da revogação de ofício dos atos tributários (*Einspruch*). Na França, tem-se a transação para ajustar a redução ou eliminação das sanções fiscais; e o denominado *jurisdiction gracieuse*, correspondente a uma decisão em casos de demora, sanção ou taxações tributárias. Na Espanha tem-se a *revocación*, que é a possibilidade de a Administração Pública revogar atos desfavoráveis aos contribuintes, desde que não caracterize uma dispensa ou isenção não autorizada por lei, ou contrária aos princípios da isonomia e interesse público.

O vigente Código de Processo Civil brasileiro estabelece que o Estado, toda vez que possível, deverá promover a solução consensual dos conflitos (art. 3º, §2º, CPC). Desse modo, a conciliação, a mediação e outros métodos de solução negociada de conflitos deverão ser estimulados, inclusive nos feitos judiciais em curso (art. 3º, §3º, CPC). O CPC também disciplinou a audiência preliminar destinada à conciliação ou medição (art.

*Boletim do Museu Integrado de Roraima - ISSN 2317-5206*

*Av. Brigadeiro Eduardo Gomes, 1128 – Parque Anauá - Bairro Aeroporto, CEP: 69330-640*

*Boa Vista/RR, Brasil*

*Fone: (95) 36231733*

*E-mail: bolmirr@gmail.com*



334) e à mediação familiar (art. 694), introduziu-se, ainda, uma reforma importante na Lei de Arbitragem nº 13.129, de 2015, consolidando os progressos doutrinários e jurisprudenciais acerca do procedimento arbitral, com a admissibilidade da arbitragem no âmbito da Administração Pública. Naquele mesmo ano foi inaugurado o marco legal da mediação (Lei nº 13.140, de 2015), dispondo sobre a mediação entre os particulares como uma forma de solução de controvérsias, além da autocomposição de conflitos na esfera pública<sup>1</sup>.

O ordenamento legal interno ao acolher o sistema multiportas, instrumentalizou-se institucionalmente com o fim de viabilizar possibilidades múltiplas de solução de conflitos, sejam diretamente prestadas pelo Estado, sejam por vias paralelas, porquanto cada espécie de conflito pressupõe um correspondente método de solução. Antes de detalhar as soluções identificadas com os Comitês de Recuperação de Ativos (CIRA'S), cumpre enfrentar previamente a questão da indisponibilidade do crédito tributário.

### **3- Indisponibilidade do crédito tributário**

Cabe aqui analisar se o crédito tributário se incluiria dentre os bens indisponíveis para o Estado. Machado<sup>(b)</sup> (2008<sup>3</sup>) justifica a inviabilidade de solução consensual em controvérsias tributárias justamente em razão de o direito da Fazenda de arrecadar o tributo ser um direito indisponível. Malgrado a posição do referido autor, partindo de imediato para uma interpretação do texto constitucional, tem-se que não se verifica qualquer óbice

objetivo à instauração da conciliação tributária.

No tocante à fonte infraconstitucional, o Código Tributário Nacional por seu turno define tributo como “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”. A partir dessa definição é que parte da doutrina repulsa a solução arbitral para controvérsias acerca do tributo, diante da sua cobrança decorrer de exercício de atividade vinculada da administração pública.

Nesse particular, releva distinguir o interesse público do interesse da Fazenda Pública. A Constituição brasileira, diversamente da portuguesa, não explicitou o princípio do interesse público. A Constituição de Portugal, em seu art. 266, n.º 1, assim estabelece: “A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos”. A doutrina brasileira reconhece que interesse público não é sinônimo de interesse da pessoa jurídica de direito público. Sobre a questão. Di Pietro assim sintetiza essa distinção:

Em primeiro lugar, não se pode dizer que o interesse público seja sempre aquele próprio da Administração Pública; embora o vocábulo ‘público’ seja equívoco, pode-se dizer que, quando utilizado na expressão interesse público, ele se refere aos beneficiários da atividade administrativa e não aos entes que a exercem. [...] Vale dizer que, em caso de conflito, o interesse público primário deve prevalecer sobre o interesse público secundário, que diz respeito ao aparelhamento administrativo do Estado (DI PIETRO, 2010).

Escola (1989) esclarece que o interesse do Estado não equivale ao interesse público, definindo este último como aquele que

<sup>1</sup> - Ver: Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015, <https://www.direitohd.com/codigodeprocessocivil-cpc2015>, acessado em 26/02/2021.





resulta do conjunto de interesses individuais compartilhados e coincidentes de um grupo majoritário de indivíduos, o qual se relaciona a toda uma comunidade como consequência dessa maioria, cuja origem se encontra no querer axiológico de todos os indivíduos. Portanto, não basta ao Estado a satisfação dos seus anseios institucionais, pois o bem maior será o melhor atendimento ao interesse da coletividade. Consoante a Oliveira (2007), a determinação do interesse público numa perspectiva consensual e dialógica, se contrasta com a visão imperativa e monológica, ausentes de mecanismos comunicacionais internos e externos à organização administrativa.

O Estado e todas as suas manifestações não podem mais ser concebidos como superiores juridicamente aos indivíduos, de maneira que a geral e irrestrita supremacia do interesse do Estado sobre os interesses dos particulares deixa de ser razoável e desejada, o que remete a uma releitura da própria noção tradicional de indisponibilidade do interesse público. O que acaba por ser indisponível é o dever de o Estado agir no interesse da sociedade e de acordo com os princípios constitucionais, sendo possível afirmar que não basta arrecadar o tributo, se a arrecadação operar de forma justa e coerente de acordo com anseios sociais e com as necessidades da máquina estatal (MENDONÇA, 2013). A atividade de arrecadar o tributo na definição do art. 3º do CTN é indelegável, na medida em que o agente do fisco não pode abandonar a função de fiscalizar, lançar e arrecadar o crédito tributário. Desse modo, o que é indisponível de fato é a atividade de cobrança do crédito tributário, e não o crédito tributário em si.

O dispositivo do Código Tributário citado, apresenta dois aspectos importantes para o

*Boletim do Museu Integrado de Roraima - ISSN 2317-5206*

*Av. Brigadeiro Eduardo Gomes, 1128 – Parque Anauá - Bairro Aeroporto, CEP: 69330-640*

*Boa Vista/RR, Brasil*

*Fone: (95) 36231733*

*E-mail: bolmirr@gmail.com*

presente estudo, primeiro é o fato de o tributo ser, necessariamente, uma prestação pecuniária, e por se tratar de moeda, conseqüentemente, poderemos considerar o tributo como algo disponível. Alega Mendonça (op. cit, p. 42), que

Em razão do caráter pecuniário do tributo, é possível concluir que qualquer controvérsia acerca da sua natureza será, necessariamente, conversível. Ou seja, na solução das controvérsias tributárias será sempre estabelecida uma obrigação de dar (moeda), surgindo um direito de receber.

Outro aspecto é o fato da cobrança se dar por atividade administrativa plenamente vinculada, de modo que não pode ser conferida margem de discricionariedade ao agente fiscal que atua na cobrança e arrecadação de tributos.

A vinculabilidade da competência tributária não diz respeito à vedação para a disposição do crédito tributário, tanto que o Código Tributário Nacional prevê a hipótese de anistia, transação, remissão e parcelamento, conforme disposição contida nos artigos 151, 156, 171 e 180. Portanto, há expressa previsão legal para a disposição do crédito tributário. Dessa maneira, não faz sentido negar que o Estado pode renunciar ao recebimento do crédito tributário em determinadas situações e, em seguida reconhecer tratar-se de instituto indisponível<sup>2</sup>.

Assim sendo, resta claro a natureza patrimonial do crédito tributário, daí que o Estado pode dele dispor, especialmente nas questões relacionadas com multas, juros e outros encargos. O disposto no art. 150, I, da Constituição brasileira, igualmente não afasta a possibilidade de

---

<sup>2</sup> - ver: [Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. In: http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172\\_compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172_compilado.htm), acessado em 26/02/2021.



solução consensual de controvérsias tributárias quando determina que as pessoas dotadas de competência tributária não podem “exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça”. A relativização da indisponibilidade do interesse público passa, necessariamente, pela via legislativa. É a lei que fixará critérios para a transação, sob pena de arbítrios e inobservância da isonomia.

O ordenamento jurídico é um sistema e, como tal, comporta interpretações que conduzam a Administração Pública à conciliação, a depender da anuência do contribuinte quanto à sua adoção no caso de arbitragem, haja vista a previsão legal de instrumentos consensuais. Mancuso (2009), tratando da possibilidade de o poder público solucionar suas controvérsias por conciliação, é incisivo ao esclarecer que “não se deve, todavia, ceder ao argumento de que, por conta de os conceitos vagos ou indeterminados criarem zonas cinzentas no ordenamento positivo, ficaria o intérprete desonerado de tentar imprimir concreção conceitual a tais expressões, inclusive para viabilizar as decisões que tenham que ser prolatadas nos casos concretos em que tais expressões têm incidência”.

A Lei Estadual nº. 7.020/15, do Rio de Janeiro, apresenta como alternativa consensual o *termo de ajuste de conduta tributária (TAC)*. Na forma do artigo 5º do referido diploma legal, o contribuinte reconhece o equívoco na operação das obrigações tributárias e se compromete a não mais incorrer na conduta por conta de divergência interpretativa ou erro operacional objeto de impugnação administrativa ou medida judicial. A esse compromisso, o contribuinte, pagando o débito à vista, terá a exclusão de 100% (cem por cento) das multas e redução de 60% (sessenta por cento) dos juros de

mora. Tal ajuste caracteriza um ganho para o Fisco, porque com o TAC contribuinte paga o débito com os descontos autorizados por lei, com o compromisso de permanecer cumprindo as regras tributárias, e de outro lado o contribuinte também obtém benefício, na medida em que obteve redução no seu débito.

Vale acrescentar que há situações nas quais o Estado não necessitará de lei específica para renunciar a determinado bem ou direito não gravado como indisponível, na medida em que os valores constitucionais e os objetivos da administração pública justifiquem a atuação administrativa. Sob a perspectiva do fisco, não se está em muitos métodos de composição renunciando-se ao crédito tributário, porquanto apenas renuncia-se a jurisdição estatal como único método de o poder público solucionar controvérsias tributárias.

#### 4 - Tributação participativa

A noção de tributação participativa se encontra em linha com a possibilidade de fisco e contribuinte solucionarem a controvérsia tributária por conciliação, na medida em que as relações entre Estad. o e administrado e, conseqüentemente, fisco e contribuinte, passam a ser caracterizadas por uma nova roupagem que demanda viabilizar melhores diálogos e maior efetividade.

Dacomo (2008, p. 19) destaca a evolução do direito tributário e enfatiza a fase participativa como a terceira e atual na linha evolutiva, na qual “caminha-se para um maior envolvimento dos cidadãos e do governo, e conseqüentemente, para a participação dos contribuintes no processo de positivação do direito”. Aponta ainda que, no Brasil, como em qualquer outro país, ocorre o mesmo fenômeno

*Boletim do Museu Integrado de Roraima - ISSN 2317-5206*

*Av. Brigadeiro Eduardo Gomes, 1128 – Parque Anauá - Bairro Aeroporto, CEP: 69330-640*

*Boa Vista/RR, Brasil*

*Fone: (95) 36231733*

*E-mail: bolmirr@gmail.com*



patológico-tributário. E mais testemunhas são desnecessárias, porque todos os juristas que vivem a época atual — se refletirem sem orgulho e preconceito — dar-se-ão conta que circulam nos corredores dum manicômio jurídico-tributário. Ainda de acordo com a autora, o Estado deve compor com o contribuinte dentro dos limites da lei, vez que tanto esse como as administrações tributárias, nas relações que estabelecem voltadas ao término de litígios, sofrem inegáveis prejuízos, em razão da morosidade excessiva dos julgamentos (2008, p. 20).

Torres (2002, p. 196) chama atenção que se o princípio jurídico e técnico da praticabilidade da tributação impõe dever ao Legislador de buscar caminhos de maior economia, eficiência e celeridade para viabilizar a imposição tributária, intensificar-se-á “participação dos administrados na gestão tributária e possibilidade de solução extrajudicial de conflitos entre a Administração e os contribuintes”. Nesse viés os CIRA’s apresentam experiências importantes para a recuperação de créditos tributários.

#### **4.1 - Comitê de Recuperação de Ativos – CIRA**

O foco central no combate ao crime organizado sempre se centralizou em prisões dos implicados, o aperfeiçoamento das técnicas de investigação revelou que o modo mais efetivo de desbaratar uma organização é atingir os instrumentos e produtos do crime que são objeto de lavagem de dinheiro, uma vez que para impedir a atuação do crime organizado é preciso retirar os meios que permitem às organizações desenvolver suas atividades ilícitas.

E quando se fala em crime organizado, é bom que reste explicitado que este também envolve os chamados crimes do

colarinho branco ou cifras douradas, que são práticas antissociais impunes do poder político e econômico (nível nacional e internacional), em prejuízo da coletividade e dos cidadãos e em proveito das oligarquias econômico-financeiras<sup>3</sup>, tais como, crimes contra a ordem tributária, sonegação fiscal etc.

Com o fim de reprimir e punir a prática desses delitos é que no Brasil teve início a criação de Comitês Interinstitucionais de Recuperação de Ativos, daí a nomenclatura CIRA, com vistas a atuação integrada e coordenada de diversos órgãos, tais como, Ministério Público, Secretaria de Fazenda, Polícia Civil e Procuradoria do Estado, com o escopo de reprimir e punir a sonegação fiscal, especialmente, os devedores contumazes e os grandes esquemas fiscais fraudulentos, tendo sido o Estado de Minas Gerais pioneiro nessa iniciativa (Decreto nº 44.525, de 21 de maio de 2007), inspirando outros Estados a criarem órgãos semelhantes.

Destaque-se que, só no ano de 2019, o CIRA de Minas Gerais recuperou cerca de R\$320 milhões, sendo que R\$107 milhões já foram efetivamente recolhidos aos caixas do Estado; outros R\$ 217 milhões foram parcelados<sup>4</sup>. Na Bahia, o Comitê foi criado por intermédio do Decreto nº 13.843, de 29 de março de 2012, com o objetivo de propor medidas técnicas, legais e administrativas no âmbito da

<sup>3</sup>- Disponível em: <<http://atualidadesdodireito.com.br/eduardocabette/2013/06/23/nova-lei-12-83013-investigacao-pelo-delegado-de-policia>>. Acesso: 26/02/2021.

<sup>4</sup>- Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/comunicacao/noticias/cira-traca-planejamento-para-atuacao-no-combate-aos-crimes-fiscais-em-2020.htm>>. Acesso: 26/02/2021.





recuperação de ativos, em ações conjuntas, coordenadas e planejadas voltadas à recuperação de ativos decorrentes de ilícitos penais, fiscais e administrativos, possibilitando uma maior articulação entre os integrantes do Comitê, além de coibir, desestimular e combater de maneira uniforme e sistêmica a prática da sonegação fiscal em todo o Estado, com maior foco nas regiões que fazem fronteira com outras Unidades Federativas, por possuírem elevado movimento comercial<sup>5</sup>.

A atuação do CIRA se dá por meio de convênios de força tarefa com a SEFAZ, TJ, PGE, Secretária de Segurança Pública e o GAESF-MP – Grupo de Atuação Especial de Combate à Sonegação Fiscal do Ministério Público. O CIRA da Bahia, por meio das diversas ações realizadas, desde o ano de 2013 a 2017 já obteve a recuperação direta de aproximadamente R\$ 260.000.000,00 (duzentos e sessenta milhões de reais) e indireta, por meio de Refis e programas de conciliação, demais de dois bilhões de reais<sup>6</sup>. No âmbito do Estado de Santa Catarina, o Comitê foi formalizado em 14 de dezembro de 2017 com a assinatura do Termo de Cooperação Técnica nº 77/2017/MP e, como resultado, no ano de 2018, foram recolhidos aos cofres públicos R\$ 94.114.934,89 (noventa e quatro milhões, cento e quatorze mil, novecentos e trinta e quatro reais e oitenta e nove centavos) e, no ano de 2019, foram R\$ 170.387.110,98 (cento e setenta milhões, trezentos e oitenta e

sete mil, cento e dez reais e noventa e oito centavos)<sup>7</sup>.

Matéria publicada no sítio institucional do governo de Mato Grosso, no final de 2019, sublinha os ganhos de receita trazidos por intermédio do CIRA daquela unidade federativa, que reforçou o caixa das transferências tributárias dos municípios: “os municípios mato-grossenses vão receber um reforço extra de caixa até o final deste mês. O Governo do Estado deverá repassar aos municípios entre R\$ 110 milhões e R\$ 120 milhões, oriundos dos acordos para pagamento de dívidas feitas por várias empresas no âmbito do CIRA e do Programa de Recuperação Fiscal (REFIS), da Secretaria de Fazenda. Essas dívidas são decorrentes do não recolhimento de ICMS que, quando pagas, têm a destinação de 25% aos municípios. Segundo dados da Secretaria de Fazenda, os acordos fechados via CIRA e Refis renderão aos cofres públicos estadual e municipais, entre a dívida principal e multas, cerca de R\$ 500 milhões. Parte desses recursos já foram pagos e permitiram que o governo do Estado quitasse o 13º salário dos servidores ativos, inativos e pensionistas no dia 20 deste mês”.

De acordo com um levantamento do secretário da Receita Federal, José Barroso Tostes Neto (2020, p. 16-18) se forem considerados apenas os órgãos julgadores administrativos, o valor de litígios tributários em negociação chega hoje a R\$ 783 bilhões. No âmbito do Poder Judiciário, as execuções fiscais representam 70% do estoque em execução.

<sup>5</sup>- Disponível em:

<<https://cira.mpba.mp.br/entenda-projeto-cira/>>.

Acessado em 26/02/2021.

<sup>6</sup>- Disponível em: <<https://cira.mpba.mp.br/acoes-resultados/>>. Acessado em 26/02/2021.

<sup>7</sup>- Disponível em:

<<https://mpsc.mp.br/programas/combate-a-sonegacao-fiscal>>. Acessado em 26/02/2021.



As técnicas de negociação no CIRA envolvem o chamamento do contribuinte para o cumprimento da obrigação tributária, em ambiente com participação dos agentes do Fisco e procuradores estaduais atuantes no executivo fiscal, no qual é esclarecido as oportunidades de satisfação do crédito.

A presença do Membro do Ministério Público na ocasião possibilita, igualmente, a realização de acordos de não persecução penal ou, ainda, o arquivamento de representação de crime tributário, considerando que muitas vezes resta caracterizado o delito do artigo 2º, II, da Lei 8.137/90, com o ICMS declarado e não pago, conforme entendimento esposado pelo STF, nos autos do processo do RHC 163.334/STF.

Segundo voto condutor no STF, independente da prática de fraude, a ausência de recolhimento perpetrada pelo próprio contribuinte importaria infração penal, em hipótese fática semelhante à apropriação indébita geral, na medida em que o tributo a ser recolhido pelo contribuinte de direito não é objeto de livre disposição e não constitui receita ou faturamento de sua propriedade, visto que circula em seus cofres apenas a título de trânsito contábil. A inadimplência nesses casos segue para além de uma dívida tributária qualificando-se como crime, disso decorre a ocasião de ser acenada, também, a possibilidade de acordo de natureza penal quando do encontro em audiência administrativa entre o contribuinte e os integrantes do CIRA.

Dessa forma, tem-se uma parceria Estado-sociedade, com a participação dos cidadãos na aplicação e na verificação do sentido das normas, a transação penal fiscal superaria um modelo conflituoso e punitivo substituindo-o por um outro

baseado no consenso e reparação. Reconhece-se que diante da complexidade dos sistemas de justiça estatal, a atuação negocial apresenta-se como um mecanismo de socorro da política criminal estatal, como solução para a recuperação de crédito público e solução de controvérsia penal tributária.

Com efeito, numa mesma oportunidade permite-se que a resposta ao infrator seja rápida e eficiente (muitas vezes até melhor que a obtida por meio da solução adversarial, não permitindo, dessarte, que se traduza em impunidade), como também pelas condições estipuladas opere-se o integral cumprimento da obrigação tributária.

## 5- Considerações finais

A crise dos processos judiciais destinados à solução de controvérsias tributárias aponta para a adoção de formas que prestigiem a celeridade, e o diálogo entre o fisco e o contribuinte. A concepção de interesse público voltado ao interesse da coletividade contribuiu para que meios alternativos ao judicial estatal sejam postos à disposição do fisco e contribuintes.

A compreensão da indisponibilidade do interesse público pautava barreira inicial a ser superada, até que se atingisse maturidade jurídica para tratar da disponibilidade do crédito tributário. Como tratado ao longo do texto, o que é indisponível é o dever de o Estado agir no interesse da sociedade e de acordo com os princípios constitucionais vigentes, e para isso pode ser necessário que se disponha de determinado bem, desde que sua natureza assim o permita, voltado sempre à solução mais adequada e menos gravosa à sociedade para determinado conflito,



tendo por norte a eficiência, razoabilidade, proporcionalidade e moralidade.

O tratamento adequado ao conflito será aquele que verifique qual a solução que melhor atenderá ao interesse coletivo envolvido, seja em se tratando de conflito coletivo, seja do conflito envolvendo determinado indivíduo, como o decorrente de controvérsia tributária. Tanto pelo CTN quanto pela Constituição da República não há impeditivo de que o ente tributante renuncie ao crédito tributário, uma vez que o que é vinculada é a atividade administrativa de cobrar o tributo, conforme análise feita do artigo 3º do Código Tributário Nacional.

A transação já é realidade corrente no direito brasileiro, haja vista os programas para pagamento incentivado de tributos constantemente disponibilizados pelos fiscos federal, estaduais e municipais. A possibilidade do fisco e o contribuinte transigirem para fins de solução da controvérsia tributária não só estimula o diálogo entre os sujeitos envolvidos na relação jurídico-tributária, como também permite que a tributação se dê de forma participativa.

As atividades do CIRA nas unidades federativas possibilitam essa interação entre fisco, contribuinte e o Ministério Público, permitindo o atingimento de solução nas esferas administrativa e penal da controvérsia tributária, motivo por que ao lado das alternativas convencionais outra estratégia pode somar no objetivo final de recuperação de créditos públicos.

## 6- Referências

ARBIX, D. Resoluções online de controvérsias: tecnologias e jurisdições. Tese de Doutorado, Faculdade de Direito, USP, 2015.

CUNHA, L. *A Fazenda Pública em Juízo*. 13ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2016.

DACOMO, N. *Direito tributário participativo: transação e arbitragem administrativas da obrigação tributária*. 2008. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

DI PIETRO, M.. O princípio da supremacia do interesse público: sobrevivência diante dos ideais do neoliberalismo. In: DI PIETRO et al. (Coords.). *Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010.

ESCOLA, H. *El interés público: como fundamento del derecho administrativo*. Buenos Aires: Depalma, 1989.

ESTRADA, B. *Los acuerdos tendentes a la determinación de la obligación tributaria en la nueva Ley general tributaria*. Espanha: Ministerio de Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, 2006.

MACHADO, C. *Modelo multiportas no direito tributário brasileiro*. 2020. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, 2020.

MACHADO, H.. Transação e arbitragem no âmbito tributário. In: SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de; GUIMARÃES, V. (org.) *Transação e arbitragem no âmbito tributário*. Homenagem ao jurista Carlos Mario da Silva Velloso. São Paulo: São Paulo: Ed. Fórum, 2008.

MANCUSO, R. *A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MENDONÇA, P. *Transação e arbitragem nas controvérsias tributárias*. 2013. Dissertação (Dissertação em Direito) –



Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2013.

OCDE - Organisation de Coopération et de Développement Économiques,. Study into the Role of Tax Intermediaries, *Cuarta Reunión del Foro OCDE de Administración tributaria*, 2008.

TOSTES NETO, J. Contencioso administrativo tributário federal: diagnóstico e perspectivas. In: *Revista ETCO*, 2020.

TORRES, Heleno Taveira. Transação, arbitragem e conciliação judicial como medidas alternativas para resolução de conflitos entre administração e contribuintes – simplificação e eficiência administrativa. *Revista Dialética de Direito Tributário*. São Paulo: Malheiros, N. 86, 2002, p. 40-64.

#### Acessos à Rede Mundial

Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. In: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm), acessado em 26/02/2021.

Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, <https://www.direitohd.com/codigodeprocessocivil-cpc2015>, acessado em 26/02/2021.

<sup>1</sup>Atualidades do Direito: <<http://atualidadesdodireito.com.br/eduardocabette/2013/06/23/nova-lei-12-83013-investigacao-pelo-delegado-de-policia>>. Acesso: 26/02/2021.

MPMG: <<https://www.mpmg.mp.br/comunicacao/noticias/cira-traca-planejamento-para-atuacao-no-combate-aos-crimes-fiscais-em-2020.htm>>. Acesso: 26/02/2021.

MPBA: <<https://cira.mpba.mp.br/entenda-projeto-cira/>>. Acesso em 26/02/2021.

\_\_\_\_\_: <<https://cira.mpba.mp.br/acoes-resultados/>>. Acesso em 26/02/2021.

MPSC: <<https://mpsc.mp.br/programas/combate-a-sonogacao-fiscal>>. Acesso em 26/02/2021.