



## UMA PROPOSTA DE POLÍTICAS TRIBUTÁRIAS EXTRAFISCAIS FAVORECEDORAS DE INDUÇÃO AO USO DE ADR'S NO ÂMBITO MUNICIPAL\*

Maurício Nedeff Langaro\*  
Hugo Thamir Rodrigues\*

### RESUMO

O trabalho aborda a possibilidade do Município induzir o uso de métodos alternativos de (re)solução de conflitos judiciais – ADR's –, com o objetivo geral de identificar o uso de políticas tributárias extrafiscais favorecedoras de indução ao desenvolvimento e inclusão social, especialmente no uso de ADR's, o que pode facilitar o acesso à justiça e ou diminuir os conflitos, e até aumentar as receitas. A problemática envolve a possibilidade do Município, através da extrafiscalidade favorecedora, induzir o uso de ADR's. As hipóteses apresentadas são a crise do Estado e da jurisdição, a adoção de políticas públicas de desenvolvimento e inclusão social, as ADR's e a extrafiscalidade favorecedora como indutora do uso de ADR's. Usa-se o método de abordagem indutivo, o método de procedimento monográfico e a técnica de pesquisa baseada no uso de documentos indiretos, basicamente de bibliografia em livros e artigos científicos. E, demonstra-se a possibilidade prática do que foi debatido, a partir de um projeto de lei que busca modificar o CPC, pelo qual as partes que conciliarem antes da sentença de mérito, sejam isentas das custas processuais, o que efetivamente demonstra a possibilidade de uso da extrafiscalidade favorecedora como indutora do uso de ADR's. Por isso, o trabalho vincula-se diretamente à linha de mediação de conflitos e acesso à justiça.

**Palavras-chave:** ADR's. Direito tributário. Extrafiscalidade favorecedora. Municípios.

### ABSTRACT

The paper discusses the possibility of the Municipality induce the use of alternative methods of (re)solution of legal conflicts - ADR's - with the overall goal of identifying the use of tax policies extrafiscal favoring induction development and social inclusion, especially in the use of ADR's, which may facilitate access to justice and or reduce conflicts and to increase revenues. The issue involves the possibility of the Municipality, by favoring extrafiscality induce the use of ADR's. The assumptions made are the crisis of the state and jurisdiction, the adoption of public policy development and social inclusion, ADR's and to induce extrafiscality favoring the use

- 
- Artigo vinculado ao projeto de pesquisa intitulado: Tributação e mudança social em âmbito municipal: possibilidades da utilização de normas tributárias indutoras a partir de uma leitura sistemática da Constituição Federal. Vinculação, também, ao grupo de pesquisa, pertencente ao PPGD da UNISC, intitulado: Direito Tributário e Políticas Públicas de Desenvolvimento e Inclusão Social. Órgão financiador: UNISC.
  - Advogado. Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo (UPF). Professor/Palestrante da Escola Superior de Advocacia (ESA/OAB-RS). Email: mauricio@bernardeselangaro.adv.br.
  - Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professor de Direito Tributário (graduação) nas Universidades de Passo Fundo (UPF) e Santa Cruz do Sul (UNISC). Professor do Programa de Doutorado/Mestrado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (PPGDir/UNISC). Email: hugo@unisc.br.

of ADR's. It uses the method of inductive approach, the method of procedure and monographic research technique based on the use of indirect documents basically bibliography of books and scientific articles. And we demonstrate the practicality of what was discussed, from a bill that seeks to modify the CPC, whereby the parties reconcile before judgment on the merits, shall be exempted from court fees, which effectively demonstrates the possibility use as an inducer of extrafiscality favoring the use of ADR's. Therefore, the work is directly linked to the line of conflict mediation and access to justice.

**Key-words:** ADR's. Tax law. Extrafiscality favoring. Municipalities.

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O trabalho aborda as políticas tributárias extrafiscais favorecedoras de indução ao desenvolvimento e inclusão social, ou melhor, a possibilidade do Município usar o direito tributário com outro mote, além da política arrecadatória, de renúncia de receitas para a promoção de políticas públicas de inclusão social, o que também perpassa pela mediação de conflitos e acesso à justiça.

Assim, se buscará demonstrar o direito tributário como indutor do uso de ADR's e a facilitação do acesso à justiça e a diminuição dos conflitos. A justificativa parte de um Projeto de Lei que busca alterar o Código de Processo Civil (CPC), isentando das custas processuais as partes que conciliarem no processo judicial antes de prolatada a sentença de mérito, e, por analogia, utilizar tal projeto para incentivar os Municípios a adotarem a prática da extrafiscalidade favorecedora.

De antemão, fica afastada a investigação do uso de ADR's no âmbito do direito tributário, o que não tem passado despercebido pela doutrina, como a obra *Transação e Arbitragem no Âmbito Tributário* (SARAIVA FILHO, 2008).

O objetivo geral é identificar políticas tributárias extrafiscais favorecedoras de indução ao desenvolvimento e inclusão social, ou melhor, a possibilidade do Estado usar o direito tributário para a promoção de políticas públicas, como a adoção de ADR's, e, por conseguinte, facilitando o acesso à justiça e diminuindo os conflitos, e, até, aumentando as receitas. Os objetivos específicos foram identificar a crise da jurisdição, como decorrente da crise do próprio Estado; conceituar políticas públicas de desenvolvimento e inclusão social; caracterizar e diferenciar as ADR's; no campo do direito tributário, distinguir fiscalidade e extrafiscalidade, apontando as formas de tributação extrafiscal; e, claro, analisar a possibilidade do Município induzir o uso de ADR's a partir do direito tributário.

Exsurge, então, a problemática, se o Estado pode se valer do direito tributário, da extrafiscalidade favorecedora, como instrumento de indução ao uso de ADR's. A solução parte de cinco hipóteses: a da crise do Poder Judiciário; a de adoção de políticas públicas de desenvolvimento e inclusão social, atuando Município e sociedade em conjunto; as ADR's; a extrafiscalidade favorecedora como forma de indução ao uso de ADR's.

Referente à metodologia aplicada, utilizou-se do método de abordagem indutivo, e do método de procedimento monográfico, mas indiretamente também dos métodos histórico e dedutivo. A técnica de pesquisa baseou-se no uso de documentos indiretos, basicamente de bibliografia em livros e artigos científicos.

Por subsecutivo, o trabalho estrutura-se num tripé. Primeiramente, se aborda a crise da jurisdição, a partir da perspectiva de ineficiência desta, com vários fatores, como a globalização e a crise do demandismo, usando-se as ideias de Dowbor e Spengler. Por segundo, conceituam-se políticas públicas de desenvolvimento e inclusão social, a partir de Farah e Schmidt, além de se conceituar e diferenciar as ADR's, segundo Spengler. Para finalizar, diferencia-se a fiscalidade e a extrafiscalidade tributária, e desta a repressora e a favorecedora, conforme Nabais. E, por fim, analisa-se o Projeto de Lei (PL) n. 1.628/2011, o qual propõe uma alteração no CPC, isentando de custas processuais a parte que conciliar no feito antes da sentença de mérito, para analogicamente, ser utilizado pelos Municípios.

Portanto, além do aspecto tributário como indutor do uso de ADR's, também ressalta a facilitação do acesso à justiça, a diminuição dos conflitos e até o aumento de receitas, e, por consequência, a inclusão social. Assim, pode-se ter um grande debate teórico em questão de políticas públicas de desenvolvimento e inclusão social aliado a interpretação e aplicação do direito, a fim de se formular uma solução compatível com o pluralismo do mundo contemporâneo. Procurar-se-á, então, descrever alguma(s) teoria(s) do que seria uma sociedade justa, na perspectiva da implementação estatal – sentido material – da participação da sociedade na ação política das políticas públicas promotoras do desenvolvimento e inclusão social, a partir da efetividade do direito e cooperação entre os sujeitos e os próprios entes estatais componentes da federação, especialmente o Município.

## **1. A CRISE DA JURISDIÇÃO**

Antes se precisa identificar o federalismo brasileiro. O Brasil é um estado federal, quadripartite, dividido em União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal. Logo, como este artigo apresenta uma proposta a nível municipal, partindo de um projeto nacional, quando se mencionar a expressão Estado, esta poderá ser entendida como um ou todos os entes federados, mas especialmente o Município.

A jurisdição no Brasil está em crise, o que não se pode negar, pois atinge grande parcela da população e o próprio Estado. Conjetura esta, que assola o Poder Judiciário, pois ele é uma parcela do próprio Estado, o que permeia cotidianamente os meios de telecomunicações, muitas vezes decorrente do atraso na prestação jurisdicional, em razão do acúmulo de processos. Porém, a ineficiência do Estado não é a causa única deste problema. É preciso se questionar, também, qual o papel dos cidadãos para a solução, ou diminuição, desta dificuldade e os meios oferecidos pelo Estado, ou seja, os incentivos.

Para Spengler (2010), a crise da jurisdição deve ser debatida a partir da crise do próprio Estado, pois este está inserido em um mundo globalizado, dinâmico, onde as fronteiras geográficas não significam mais limites, sobretudo de caráter econômico, com conseqüente perda de parte da soberania estatal, logo, surgem severas dificuldades para resolver de maneira célere os conflitos. Esta globalização, a transnacionalização dos mercados, acaba influenciando fortemente o Judiciário, o qual está estruturado em leis, as quais não conseguem acompanhar a evolução dos mercados. Por subsecutivo, os limites territoriais da jurisdição são atravessados pela falta de barreiras impostas pelo mercado.

Para Dowbor (2008) há outros elementos na questão da crise estatal, próximos dos dizeres de Spengler, como a questão da democracia econômica e os efeitos da atuação mercantilista das entidades privadas. Ora, como a realidade econômica e social está em profunda mutação, é natural que mude um instrumento importante da sua interpretação: a ciência econômica. Eram diversas das atuais as regras nas sociedades agrárias, sendo a referência principal o controle da terra, enquanto na sociedade industrial o ponto nodal da discussão é a propriedade dos meios de produção. Então, para ele, pode-se dizer que a democracia econômica é um paradoxo não bem compreendido pela sociedade moderna.

Essencialmente, não se deve ficar alheio ao que ocorre no mundo, pois com a universalização e a globalização dos mercados o que acontece aqui no Brasil pode

ter reflexos acolá – EUA, Europa, Oriente –, assim como o contrário também é verdadeiro. Segundo Spengler (2010), isso é muito sentido hodiernamente, em razão da *lex mercatoria*, um direito costumeiro, criado pelos comerciantes, para regular as relações internacionais, logo, supraestatal, que ultrapassa fronteiras para ajustar os mercados no interesse da iniciativa privada, de forma mais liberal e no interesse da competição, deixando de lado as leis do Estado-nação.

Farah (2001), por sua vez, refere uma ausência de perspectivas da população em relação ao Estado, seja em razão da atuação estatal, aos políticos e as próprias políticas públicas, marcadas fortemente por práticas clientelistas, que levam a crer que nada mudará, pois o Estado estaria viciado por natureza. Precisar-se-ia, então, de uma reestruturação de todo o aparato estatal, o que vem sendo imposto pelo próprio processo de globalização.<sup>1</sup>

Portanto, esta crise estatal se reflete diretamente na jurisdição e na prestação jurisdicional, as quais têm se mostrado ineficientes aos anseios da população. Embora a justiça aparente ser uma figura neutra e apaziguadora dos conflitos sociais, há, por outra perspectiva, a esperança das partes envolvidas num litígio de serem ganhadoras da controvérsia. Assim, quando se busca pela justiça, isto significa obter uma decisão que determine um vencedor, e nada mais importa.

Ressalta, ainda, o princípio constitucional da tutela judiciária (art. 5º, XXXVI, CF), pelo qual nada escapa ao controle jurisdicional. Em razão dele, direito e garantia fundamental, as pessoas depositam suas angústias e esperanças no Judiciário, pois o descrédito com os outros poderes é sagaz. Por subsecutivo, nota-

---

<sup>1</sup> “O descrédito em relação ao Estado e à administração pública diz respeito à ação estatal, às diversas políticas públicas, e aos políticos, de um modo geral. A ocorrência de práticas de cunho clientelista e marcadas pela corrupção após a democratização dos anos 80 e a maior visibilidade desses fenômenos, decorrente da própria democratização, articularam-se à onda minimalista de corte neoliberal que propõe a redução radical do Estado, contaminando a visão que os cidadãos têm da ação governamental e da administração pública em todas as esferas de governo. No limite, constrói-se no imaginário coletivo uma perspectiva de ‘ausência de perspectivas’, segundo a qual não apenas o Estado é ineficiente por natureza como, na relação Estado-Sociedade no Brasil, tudo tem permanecido igual e nada mudará jamais, uma vez que os vícios dessa relação são inerentes ao próprio Estado. Nesta perspectiva, o Estado não é passível de reforma, a não ser através de sua redução ao Estado mínimo. A superação no Brasil do clima anti-estatal não deverá resultar apenas da influência de uma eventual revisão do consenso pró-mercado por parte dos países desenvolvidos e das agências multilaterais de financiamento (em que pese o impacto considerável desta influência), mas também da construção interna de uma nova imagem a respeito da ação estatal. A construção desta nova imagem supõe o reconhecimento de que o Estado é passível de reformas orientadas tanto para a superação de características críticas de sua atuação no período nacional-desenvolvimentista como para sua adequação aos desafios postos pela globalização, pela reestruturação produtiva e pelo processo – ainda inconcluso – de democratização.” (FARAH, 2001, p. 5)

se um maior número de demandas buscando no Judiciário a resposta – solução – para as questões que caberiam aos outros poderes. Tem-se, então, a chamada judicialização da política e das relações sociais no Brasil (VIANNA, 1999). Não se pode confundir este termo com a questão da politização do Poder Judiciário, como faz Spengler (2010), citando Zaffaroni, ao explicar que a expressão significa a partidarização ou parcialização do Judiciário, um Poder independente e imparcial, que poderia ser levado a funcionar no interesse de alguns grupos dominantes.

Mas a judicialização da política e das relações sociais, segundo Sarlet (2003), também se deve a inovação da CF, pois positivou os direitos fundamentais no início do seu texto, sobretudo o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF). Assim, se ampliou o catálogo de direitos fundamentais – Título II, CF –, aumentando o elenco dos direitos protegidos, além de contemplar direitos de diversas dimensões, demonstrando sintonia com a Declaração Universal de 1948 e com os principais pactos internacionais sobre Direitos Humanos.

Desta maneira, o Poder Judiciário enfrenta um paradigma sem precedentes, pois quanto mais demandas aportam, se buscam alternativas capazes de resolvê-las satisfatoriamente. Tais vias são conhecidas, basicamente, por meios alternativos de (re)solução de conflitos, a arbitragem, a conciliação e a mediação (tratadas a seguir). Meios estes de conhecimento pouco corrente entre a população, a qual, como já se disse, quer uma resposta ao conflito que lhe satisfaça, invariavelmente, a vitória.

As respostas para a verdadeira crise do Judiciário são muitas, cada qual com sua justificativa. Ater-se-á, neste momento, a aproximação do Judiciário e a invasão do Direito na vida social cotidiana, o que propicia o surgimento de demandas reprimidas, as quais acabam por abarrotar o Judiciário em todas as instâncias. A grande quantidade de demandas é um dos aspectos que demonstra a crise do modelo estatal de dizer o direito. Diz-se haver uma crise de demandismo, ou seja, qualquer descontentamento dá azo ao ingresso de uma ação judicial, e o próprio Estado (todos os entes federados) só consegue resolver os seus problemas em juízo, sendo um dos maiores litigantes no Brasil.

Segundo Nalini (2008), tem-se um número excessivo de processos, o acúmulo de processos, com várias causas, destacando-se, especialmente, as culturais, processuais e conjunturais. Culturalmente, porque o aluno de direito não aprende outra forma de aplicar o direito, a não ser a solução de conflitos utilizando-se do processo judicial, logo, não se fala em composição, diálogo, acordo.

Processualmente, em razão de que o processo é visto como algo surreal, somente ao alcance dos letrados em direito (que muitas vezes só sabem ler os códigos, mas não interpretar a literatura jurídica), sobretudo em razão de uma cultura manualesca, que tem o processo como um fim em si mesmo. Conjuntural, pelo fato de que o próprio Estado instrumentaliza o Judiciário, como o drama de recebimento dos precatórios, sem falar, ainda, na questão da indústria de liminares e do dano moral, o que também revela a crise do Legislativo. Destas causas decorre uma crise de círculo vicioso, já que outras questões se apresentam, como a falta de recursos – econômicos, estruturais e humanos –, seguida, ainda, da complexidade dos temas que chegam ao judiciário e atingem grande número de pessoas.

Spengler (2010) refere outras causas da crise que assolam o Judiciário, como a de identidade e de eficiência. A de identidade revela-se pela dificuldade do Judiciário em exercer seu papel de mediador central de conflitos, logo, perdendo espaço para outros centros de poder e ordens normativas que surgem à margem da jurisdição, as justiças não profissionais, mas talvez mais aptos para trabalhar a complexidade conflitiva do mundo contemporâneo (direito coletivos e difusos), também em termos de tempo e espaço, pois não se utilizam de códigos ultrapassados. Já a crise de eficiência apresenta-se intimamente ligada a de identidade, pois o Judiciário não consegue lidar eficientemente com a complexidade social e litigiosa moderna, assim há um descompasso entre a oferta e a procura, o que também acarreta um descrédito pela justiça.

A ineficiência, por sua vez, tem outras causas, como a estrutural, a objetiva e a subjetiva. A estrutural em razão dos problemas de infraestrutura, como de instalações, equipamentos, pessoal e custos. A objetiva se refere basicamente à burocratização e lentidão dos procedimentos e o acúmulo de demandas, além das técnicas, formas e ritos forenses, enquanto a subjetiva abarca a incapacidade dos operadores do direito em trabalharem com novas realidades fáticas, as quais requerem (re)formulações legais e de mentalidade, pois o lógico-formal aplicado tem dificuldades em resolver os conflitos contemporâneos. E, uma crise paradigmática, pois parte de métodos e conteúdos aplicados pelo Direito na prática para solucionar os casos que se apresentam judicialmente (SPENGLER, 2010).

Spengler (2010), ainda refere três grandes problemas que atingem a crise de identidade, e, indiretamente a de eficiência, como (I) a oposição entre a realidade cultural, social e econômica de onde surgem os conflitos e a realidade legal

antiquada e ultrapassada; (II) ao passo que a legislação moderna, direcionada não só aos conflitos individuais, mas também coletivos e sociais, tropeça em operadores do Direito individualistas e formalistas, pois assim foram moldados; e, (III) individualismo que enxerga os direitos individuais antes e acima dos coletivos, e formalismo apegado a procedimentos burocráticos e impessoais, aplicados em razão da certeza e segurança jurídicas.

Assim, diante das crises expostas, há a necessidade de alternativas ao modelo vigente, e de facilitação do acesso à justiça e diminuição dos conflitos, pois a ideia de um Judiciário imparcial, mas afastado da relação entre os litigantes, sem nem menos investigar a razão do conflito, tem demonstrado que esta nem sempre é a melhor opção, por isso mecanismos alternativos ganham força e são clamados pela sociedade, a grande interessada na (re)solução dos litígios.

## **2. POLÍTICAS PÚBLICAS E ADR'S**

A partir do que dito adrede, questiona-se se esta crise da jurisdição pode ser superada e os meios disponíveis para tanto. Um ponto de partida pode ser a implementação de políticas públicas pelo Estado, mas com participação ativa da sociedade. Por isso, necessário uma noção do que são políticas públicas e de que forma podem auxiliar no processo de transformação da crise do Judiciário, apresentando-se, então, alternativas para a (re)solução de conflitos judiciais.

Dentre as novas fórmulas para (re)solução dos conflitos, tem-se a arbitragem, a mediação e a conciliação, as quais surgiram nos EUA, sob a denominação de “Alternative Dispute Resolution (ADR)” (COSTA E SILVA, 2009), pelas quais as disputas não requerem a intervenção de uma autoridade judicial, buscando, sobretudo, o diálogo entre as partes. Pode-se dizer que estes *novos procedimentos* procuram mudar paradigmas, buscando uma (re)solução mais célere e eficiente dos problemas da população, tratando adequadamente o conflito e, por subsecutivo, desafogando o Judiciário, conseqüentemente diminuindo os custos e facilitando o acesso à justiça. As ADR's, na verdade, fogem à regra de busca pela vitória, e elevam a compreensão e reconhecimento entre os participantes (SPENGLER, 2010).

Mas para que estas alternativas sejam possíveis são necessárias ações coordenadas entre os participantes, a população e o próprio Estado, a fim de que

realmente se promova o desenvolvimento e inclusão sociais, aqui demarcadas contrariamente pela crise da jurisdição e a falta/demora de resposta às demandas judiciais. Por isso, esta mudança paradigmática está diretamente relacionada com a questão de políticas públicas estatais.

Portanto, antes de se conceituar e demonstrar o que implicam as ADR's, precisa-se entender o que são políticas públicas. Essencialmente, elas são frutos da política, mas não se pode falar em um modelo político universal. Assim, quanto ao seu estudo, elas podem ser vistas sob uma perspectiva prática – agentes políticos, grupos de interesses e cidadãos em geral – e outra acadêmica – a importância dos resultados das ações governamentais leva à necessidade de se compreender a teoria dos fatores intervenientes e a dinâmica própria das políticas –. Logo, os estudos sobre políticas públicas têm duas orientações, uma descritiva e outra prescritiva, aquela mais preocupada com a teoria, esta mais em dar alternativas e possíveis soluções aos obstáculos encontrados. Na verdade, deve haver uma complementação entre as duas – teoria e prática – (SCHMIDT, 2008).

No Brasil, a partir das mudanças introduzidas pela CF/88, especialmente democracia representativa e cidadania, igualdade, liberdade de expressão, dignidade da pessoa humana, direitos sociais, e a introdução do estado democrático de direito, as políticas públicas passaram a ser vistas com outros olhos.

Conceituando-se, então, políticas públicas, segue-se Schmidt (2008), para quem elas são ou devem ser, decisões gerais e estratégicas, a fim de delimitar a ação governamental em torno de ações continuadas, potencializando o uso de recursos públicos, ao mesmo tempo em que deixa isso claro à população. Isto sem esquecer que, o público é muito mais amplo que o Estado, este deve estar em função daquele, por isso, o público se divide em estatal e não-estatal.

Relacionando políticas públicas e ADR's, o Estado pode facilitar o uso delas a partir de decisões – leis – que as incentivem, permitindo, através de um amplo diálogo, cívico e democrático, a sua adoção, deixando claro à população o papel de coordenação entre o estatal e o não-estatal. Logo, adotadas as ADR's, nenhum prejuízo haverá ao jurisdicionado, o qual também estará ajudando a diminuir a crise do Estado, que acaba se refletindo em prejuízos à própria população.

Na verdade, o que se espera é a participação da sociedade<sup>2</sup> nas políticas

---

<sup>2</sup> Etzioni (2001) defende a “Terceira Via”, uma boa sociedade, onde as pessoas se tratam mutuamente como um fim em si mesmas e não como meros instrumentos; como pessoas em sua

públicas de desenvolvimento e inclusão social, ou seja, os cidadãos não podem ser mais meros espectadores da vontade e ações estatais. Por outro lado, esta participação deve ser ordenada e obedecer aos ditames das leis, sob pena de se transformar em uma via de abusos. Conforme já demonstrado, é notória a crise do Judiciário, porém não compete apenas ao Estado buscar uma saída. Ora, se a sociedade é a grande destinatária e interessada pela jurisdição a ela também cabe a busca de mecanismos e meios para participar do processo de reelaboração/reestruturação dos instrumentos a serem implementados.

Retomando a questão das ADR's, elas compreendem a efetiva participação das partes, ressaltando a ideia de pertencimento, tidas como técnicas pacíficas de tratamento de conflitos. Mas, as considerações lançadas não aprofundarão questões que cercam os institutos, limitando-se à conceituação e diferenciação entre eles.

A arbitragem, ao lado da jurisdição estatal, é uma forma heterocompositiva<sup>3</sup> de solução de conflitos. As partes capazes, de comum acordo, ante um litígio, ou por uma cláusula contratual, estabelecem que, uma terceira pessoa ou até um determinado grupo, será apto para resolver a controvérsia, sem nenhuma intervenção estatal, e a decisão proferida valerá como um título executivo judicial – art. 475-N, IV, CPC –, com plena eficácia. (CAHALI, 2011) O árbitro é o juiz de fato e de direito e sua decisão não é sujeita à homologação ou passível de recurso ao Judiciário. A arbitragem no Brasil está na Lei n. 9.307/96, pela qual as partes escolhem um árbitro, que deve ser um técnico ou especialista no assunto discutido, apto a dar um parecer e decidir a controvérsia, e o cumprimento da decisão é obrigatório. (SPENGLER, 2010)

Já a mediação, sem previsão legal no Brasil, tem como norma procedimental a confidencialidade, a informalidade e a privacidade (sigilo). O mediador não decide, apenas auxilia as partes na elaboração, ou melhor, construção de um consenso/acordo (LEMOS, 2001). O processo de mediação tem como principais características a cooperação, a autocomposição, a confidencialidade, a ênfase no

---

totalidade e não como fragmentos; como membros de uma comunidade, unidos por laços de afeto e compromisso mútuo, e não apenas como empregados, comerciantes, consumidores, e inclusos como cidadãos. Usando a terminologia do filósofo Martin Buber, uma boa sociedade alimenta as relações “eu-tu”, mas também reconhece o papel das relações “eu-coisas”.

<sup>3</sup> A principal diferença entre autocomposição e heterocomposição diz respeito ao fato de que, enquanto nos processos heterocompositivos, cujos modelos são chamados adversariais (arbitragem e julgamento), há sempre vencedores e vencidos (ganha/perde), nos processos autocompositivos de modelos consensuais (negociação, mediação e conciliação) buscam-se as soluções vencedoras (ganha/ganha), observando os interesses de todos. (BACELLAR, 2011)

futuro e a economia de dinheiro, tempo e energia (CALMON, 2008). Portanto, o mediador, escolhido pelas partes, deve analisar os sentimentos dos envolvidos e transformá-los em pontos convergentes, buscando pacificar os interesses antagônicos. Mas o mediador apenas auxilia as partes nesse procedimento, não podendo dar sugestões, as quais cabem às próprias partes. Esta decisão poderá ou não ter força executiva – judicial ou extrajudicial –, desde que se obedeça às disposições do art. 475-N, III, CPC (homologação judicial da conciliação ou transação), ou art. 585, II, CPC (acordo escrito assinado pelas partes e duas testemunhas, ou transação referendada pelo MP, Defensoria Pública ou advogados das partes) (SPENGLER, 2010).

Mas há, ainda, a conciliação, presente na legislação nacional, no CPC, arts. 125, IV, 331 e 447 a 449. Estes dispositivos prevêm a conciliação na direção do processo pelo juiz<sup>4</sup>, antes da instrução do feito, em causas de caráter dispositivo (de interesse privado). Hodiernamente, a conciliação não é apenas vista por este viés de tudo ou nada, mas como uma ideia nova no pensar e agir dos operadores jurídicos, pois conciliar não é perder, porém encarar o litígio de um modo diferenciado.<sup>5</sup>

Na prática, a conciliação pode trazer grandes vantagens à jurisdição, como a cooperação, pois as partes obrigatoriamente terão que ouvir uma a outra, além de se mostrar mais eficaz, pois o que foi conciliado não foi imposto por uma sentença, logo, tem mais chances de ser cumprido e deixa o processo mais rápido e mais barato. Tanto que, no projeto do novo CPC (PL n. 8.046/2010) se tem o papel do conciliador e do mediador como auxiliares da justiça, o que demonstra que as ADR's estão em evidência, bem como a busca por procedimentos capazes de diminuir as mazelas enfrentadas pelo Poder Judiciário.

Basicamente, a mediação e a conciliação se diferenciam em razão da origem do conflito, na postura do facilitador ou nas técnicas por ele empregadas (CAHALI, 2011). Na conciliação se tem conflitos esporádicos, mais objetivos, sem

---

<sup>4</sup> Como a conciliação, no Brasil, cabe ao próprio juiz, deve-se diferenciar o que seria propriamente um conciliador e o julgador, pois aquele deve se envolver com a causa, ao passo que o segundo deve manter a imparcialidade, para se conservar neutro no julgamento, por isso a razão de não se criticar o juiz que simplesmente pergunta para as partes se há ou não possibilidade de acordo, talvez com o receio de comprometer o desfecho da atividade jurisdicional. (CALMON, 2008)

<sup>5</sup> “A conciliação extra e pré-processual é uma alternativa ao processo e um meio de evitá-lo, sendo grande a sua relevância não só por se constituir em um meio alternativo de solução dos litígios, mas, sobretudo, por evitar o processo. Todavia, há de se ressaltar que não há qualquer impedimento legal ou lógico para que se realize atividade de aproximação das partes fora do processo e do ambiente judicial, como atividade informal ou estruturada em mecanismo diverso, como, por exemplo, a mediação.” (CALMON, 2008, p. 147)

relacionamento prévio ou posterior entre os conflitantes, enquanto na mediação os conflitos advêm de relações próximas anteriores ao litígio e que permanecerão (assim se espera), íntegros após a resolução do mesmo.

No que se refere ao papel do mediador ou do conciliador, enquanto o primeiro é uma terceira pessoa, que busca restabelecer a comunicação entre os conflitantes, sem sugerir, propor, orientar, ou induzir o acordo, o conciliador, ao contrário, pode sugerir, propor, orientar e direcionar o debate e os resultados. Deste papel do terceiro diz-se decorrer os objetivos dos institutos. A mediação visa tratar adequadamente o conflito, através da comunicação e satisfação dos envolvidos, logo, o acordo é uma mera consequência, mas se não alcançado a mediação não foi inexitosa, se ao menos as partes conversaram. Já a conciliação busca o acordo, por isso se centra na composição entre as partes. (SPENGLER, 2010)

Quanto às técnicas utilizadas, a conciliação tende a usar métodos de negociação mais voltados para o acordo propriamente dito, estimulando-se propostas e contrapropostas dos conflitantes e do conciliador, ocorrendo em períodos mais curtos, e, talvez, sem outros encontros se não se chegar a um acordo. Já a mediação emprega técnicas para escutar as partes e descobrir a verdadeira razão do conflito, portanto, volta-se aos envolvidos, que se tornarão protagonistas de suas histórias e da construção de respostas aos seus problemas. A mediação tem sessões mais longas que a conciliação, e se remarcam encontros enquanto houver diálogo para uma futura decisão das próprias partes. (SPENGLER, 2010)

Assim, observa-se que a mediação e a conciliação são institutos afins, porém diferentes. Cada um possui seus limites e possibilidades, direcionados a certos conflitos, com características e formas de atuação também distintas. Na prática, a conciliação é a mais utilizada no Brasil, pois há previsão legal, o que não impede que seja bem aplicada. Logo, a mediação será mais bem entendida e aproveitada se a conciliação for efetivamente exitosa, o que não requer necessariamente um acordo, mas pelo menos diálogo entre os envolvidos. Para isto, se fazem necessárias redes de cooperação e de ampliação de espaços de atuação, logo, de políticas públicas planejadas e organizadas, com o envolvimento do estatal e do não-estatal, mas com a ideia de pertencimento.

Contudo, para compreender a necessidade e a importância da participação social nestes processos é necessário entender que a busca por soluções envolve o Estado e a sociedade civil, pois sem esta coesão os procedimentos não tendem a

ser pautados por princípios éticos, mas por falta de vontade e comprometimento.

### **3. O USO DE ADR'S INDUZIDO PELO DIREITO TRIBUTÁRIO**

Nos itens anteriores, tratou-se da crise da jurisdição e do próprio Estado, e das ADR's, como uma política pública de desenvolvimento e inclusão social e de acesso à justiça. Agora, se cuidará de uma maneira do Município induzir a adoção destas políticas públicas de solução alternativa de litígios, através do direito tributário. Para isso, precisam-se conhecer as formas de tributação, a fiscal e a extrafiscal, e desta, a repressora e a favorecedora.

O Estado, enquanto garantidor de alguns direitos e promotor de tantos outros, deve se valer de políticas públicas objetivas, seja através de ações ou outras formas de incentivos. Para a satisfação dos seus desideratos o ente público necessita de receita – numerário –, obtida pela tributação, também chamada de política fiscal ou arrecadatória. Esta serve para o Estado se sustentar, manter todo o seu aparato, que envolve os três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – e também promover ações políticas, econômicas e sociais (NABAIS, 2006).

Portanto, ao lado da política arrecadatória deve estar a política tributária, que não são a mesma coisa. A política tributária deve visar uma justiça fiscal, norteando a distribuição de recursos, buscando o desenvolvimento econômico, promovendo o pleno emprego, atendendo às finalidades sociais, combatendo a inflação, garantindo o equilíbrio do balanço dos pagamentos internacionais, enfim, permitindo a coordenação fiscal entre as finalidades política, jurídica e administrativa dos governos (MARTINS, 2006). Logo, é através da política fiscal que o Estado arrecada dinheiro para satisfazer os seus interesses, sem poder deixar de lado a satisfação dos interesses dos cidadãos, sejam individuais, coletivos ou sociais.

Quanto ao aspecto da tributação, cada ente federado possui legitimidade para a criação e cobrança de determinados tributos, mediante autorização da CF. Assim, destaca-se que o sistema tributário nacional, na verdade, é um sistema constitucional tributário, com toda sua base na Lei Fundamental, conforme Kelsen<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> “Todas as normas cuja validade pode ser reconduzida a uma e mesma norma fundamental formam um sistema de normas, uma ordem normativa. A norma fundamental é a fonte comum da validade de todas as normas pertencentes a uma e mesma ordem normativa, o seu fundamento de validade comum. O fato de uma norma pertencer a uma determinada ordem normativa baseia-se em que o seu último fundamento de validade é a norma fundamental desta ordem. É a norma

Infelizmente, no Brasil, a política fiscal/arrecadatória tem sido usada com um caráter meramente impositivo, ou seja, com o fim único de arrecadar recursos para os cofres públicos, e a qualquer custo, sem se preocupar com os direitos do cidadão contribuinte<sup>7</sup>. Assim, na realidade, há uma carga tributária elevadíssima, consumindo praticamente quatro meses ao ano de salário do contribuinte para o pagamento de tributos, seja de forma direta ou indireta e muitas vezes em cascata. Isto, de certa forma, apenas revela a falta de uma política tributária adequada, capaz de respeitar a CF e os direitos do contribuinte, que também se revelam em deveres do Estado para com eles, e assegurem um mínimo de retorno adequado e suficiente à satisfação das necessidades da população. Este aspecto, portanto, necessita de uma reforma que mire a legitimação da tributação (ICHIHARA, 2006).

Por outro lado, ao mesmo tempo em que a arrecadação do Estado se dá através da tributação, seja para mantê-lo, satisfazer os objetivos traçados na CF – art. 3º – e promover os direitos econômicos, sociais e coletivos, muitas vezes esta tributação também é usada para constranger algumas atividades dos particulares, como se elas não interessassem à coletividade, ao mesmo tempo em que o Estado não as considera ilícitas<sup>8</sup> e não as proíbe. Ex.: a tributação sobre as bebidas alcoólicas e cigarros (CARRAZA, 2002). A este tipo de atuação estatal se denomina tributação extrafiscal<sup>9</sup>, e a dita repressora ou sufocante, segundo Nabais<sup>10</sup>.

---

fundamental que constitui a unidade de uma pluralidade de normas enquanto representa o fundamento de validade de todas as normas pertencentes a essa ordem normativa.” (KELSEN, 2000, p. 217)

<sup>7</sup> A política arrecadatória do ente público não pode ser arbitrária, tanto que, a CF assegura alguns direitos aos cidadãos e aos próprios entes federados, que acabam se refletindo em deveres do Estado na ação arrecadatória. Isto está expresso na CF, no Título VI (Tributação e Orçamento), Capítulo I (Sistema Tributário Nacional), Seção II (Limitações do Poder de Tributar).

<sup>8</sup> As condutas ilícitas devem sofrer a incidência da norma penal, logo, o Estado não pode tributar, tendo como hipótese de incidência da norma tributária, condutas ilícitas. (FURLAN, 1998, p. 133)

<sup>9</sup> “De nossa vez, conceituamos a extrafiscalidade dos impostos como sendo a forma empregada pelo Estado, exclusivamente via tributação, para atingir fins não meramente arrecadatórios, mas preponderantemente ordinatórios, quer para incentivar determinados comportamentos, quer para desestimulá-los (impostos proibitivos), afastando-se eventuais efeitos confiscatórios.” (FURLAN, 1998, p. 133)

<sup>10</sup> “Mais, entre nós, como de resto lá fora, não está constitucionalmente vedada a possibilidade de o Estado utilizar o imposto (e quem diz o imposto diz o agravamento do imposto) com o objectivo ou finalidade principal ou dominante de evitação de certos comportamentos econômicos e sociais dos seus destinatários (impostos sufocantes na terminologia alemã, e *destrutive taxes* na designação anglo-saxónica), caso em que, em rigor, não estamos face a (verdadeiros) impostos subsumíveis na ‘constituição fiscal’ (dominada por uma exigente reserva de lei e pelo princípio da igualdade aferido pela capacidade contributiva), mas antes perante típicas medidas de intervenção econômica e social por via fiscal a subsumir na ‘constituição econômica’ (ancorada num flexível princípio da legalidade e nas exigências do princípio da proibição do excesso ou da proporcionalidade *lato sensu*). Por isso, impõe-se nesta sede distinguir muito claramente os verdadeiros impostos ou impostos fiscais, que têm por objectivo ou finalidade principal a obtenção

Porém, a extrafiscalidade não se dá somente através de elevada tributação sobre alguns bens ou atividades a fim de reprimi-las. Pode, em alguns casos, ocorrer uma não tributação e até uma diminuição desta, como é o caso da não incidência, da isenção e da diminuição de alíquotas, a fim de promover o desenvolvimento e a inclusão social, a partir do incentivo ao exercício de algumas condutas. Ora, se para se manter e agir o Estado precisa de recursos financeiros, em outras hipóteses a fim de estimular o desenvolvimento (RODRIGUES, 2009) e a inclusão social, o Estado impulsiona determinadas condutas dos cidadãos com incentivos tributários, como a diminuição da carga tributária (não-incidência e deduções) e até a isenção<sup>11</sup>, a qual “é exceção feita por lei à regra jurídica de tributação” (MACHADO, 2004, p. 225).

Assim, muitas vezes, a voracidade arrecadatória do Estado, manifestada através da tributação fiscal – e também extrafiscal (repressora) –, não é capaz de lhe proporcionar condições de satisfazer os seus imperativos, as necessidades vitais básicas das pessoas, os direitos econômicos, sociais e coletivos. Então, para que cada um consiga aquilo que o Estado não foi capaz de suprir, alguns recursos devem ser salvaguardados por situações de não-incidência, deduções e isenções, legalmente autorizadas, segundo Carraza (2002). Nabais vai além, referindo, também, que nos casos de extrafiscalidade, seja a sufocante ou facilitadora, as quais, de regra, buscam efeitos econômicos e sociais, elas “não integram o *direito fiscal*, mas antes o *direito econômico fiscal*, o que leva naturalmente a que não se lhes aplique, ao menos integralmente, os princípios e preceitos constitucionais integrantes da ‘constituição fiscal’ ” (NABAIS, 2006, p. 66), justamente para se atingir fins econômicos e sociais<sup>12</sup>.

---

de receitas, dos falsos impostos ou impostos extrafiscais cuja finalidade principal é, em direitas contas e no limite, evitar ou obstar à verificação do respectivo pressuposto de facto ou facto gerador. O que os configura como verdadeiros ‘impostos suicidas’, os quais, como bem se compreende, não podem ter por suporte a ‘constituição fiscal’.” (NABAIS, 2006, p. 19)

<sup>11</sup> Para Borges (1980, p. 32) “na outorga constitucional de competência tributária está necessariamente contida a atribuição da faculdade de isentar. Neste sentido, pode-se afirmar que o poder de isentar é corolário do poder de tributar.”; Isto parte da estrutura legislativa, ou seja, quem tributa pode isentar, apenas no que for de sua competência, pois é proibida a isenção heterônoma.” (LUNARDELLI, 1999, p. 84-85)

<sup>12</sup> “Como já referimos e ao contrário do que a doutrina em geral faz, distinguimos entre o direito fiscal *tout court* ou direito fiscal clássico e o direito econômico fiscal. Pois bem, como igualmente resulta do que fomos dizendo, podemos definir o direito econômico fiscal como o conjunto de normas jurídicas que regula a utilização dos instrumentos fiscais, isto é, dos impostos e dos benefícios fiscais, com o principal objectivo de obter resultados extrafiscais, mormente em sede de política económica e social. Ou por outras palavras, a disciplina jurídica da extrafiscalidade. Um conjunto de normas que apenas formalmente integram o direito fiscal, já que têm por finalidade principal ou dominante a consecução de determinados resultados econômicos ou sociais e não a obtenção de receitas para fazer face às despesas públicas. E ao dizermos isto,

Portanto, a extrafiscalidade divide-se em dois campos, a repressora e a favorecedora. A repressora significa a elevada carga tributária sobre alguns produtos e atividades para reprimir estas condutas, quando o Estado não quer propriamente proibi-las, enquanto a extrafiscalidade favorecedora é usada como um meio de indução ao desenvolvimento econômico e social para, exatamente, estimular e favorecer o exercício de algumas atividades. Ou, para Schoueri (2005), a norma tributária indutora – extrafiscal – exerce seu papel privilegiando o comportamento desejado ou discriminando o indesejado, direcionando o ambiente econômico social, ou melhor, induzindo a pessoa a modificar seu hábito.

A extrafiscalidade ou as normas tributárias indutoras, tem assento, também, em outro mote sobre o uso direito, de cunho mais genérico, que busca demonstrar uma nova forma de uso do ordenamento jurídico, ou melhor, o abandono da função eminentemente repressora em razão do aspecto promocional<sup>13</sup>. (NABAIS, 2006)

Logo, destaca-se neste estudo a extrafiscalidade favorecedora, aquela destinada a estimular determinadas condutas, especialmente quando o Estado não consegue atingir seus objetivos por mãos próprias. Então, tem-se a seguinte hipótese: o PL n. 1.628/2011<sup>14</sup>, que visa alterar o CPC, determinando a isenção ou

---

nos termos em que o fazemos, estamos já a aludir aos dois grandes domínios ou sectores do direito econômico fiscal: o domínio ou sector dos impostos extrafiscais ou de agravamentos extrafiscais de impostos e o domínio ou sector dos benefícios fiscais. A cada um destes dois domínios ou sectores vamos, pois, dedicar os números que se seguem.” (NABAIS, 2006, p. 419-420)

<sup>13</sup> Bobbio (2007) aborda vários sentidos do direito, como (I) a sua função terapêutica, também dita predominante, ou seja, de repressão dos comportamentos desviantes (direito penal) e resolução dos conflitos de interesse (direito civil), depois trata do direito como (II) normas de organização e não só normas de comportamento, abordando, também, (III) a função distributiva do direito – de repartição dos recursos, econômicos e não econômicos –, bem como refere (IV) a função promocional do direito, ou seja, a de que o direito não atua só punindo a inobservância das normas, mas também premia a observância. É o caso, por exemplo, do Estado encorajar algumas atividades (econômicas ou não), valendo-se do incentivo ou do prêmio, isto é, do procedimento da sanção positiva. É uma vantagem oferecida a quem observa a norma, já quem não observa não sofre nenhuma consequência – jurídica –. Este é um fenômeno do Estado moderno, seja capitalista ou socialista, que considera a função do direito, partindo da estrutura à função. Assim, o efeito repressivo ou promocional do direito depende do direito entendido como meio de condicionamento dos comportamentos.

<sup>14</sup> “O Congresso Nacional decreta: Art. 1º Esta Lei acresce parágrafos ao art. 19 da Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973, que institui o Código de Processo Civil, para outorgar a isenção do pagamento de custas de atos processuais às partes que, em processo de conhecimento, conciliarem-se antes de ser prolatada sentença que extinga o feito com ou sem julgamento de mérito. Art. 2º O art. 19 da Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§3º e 4º: ‘Art. 19 ..... §3º *Havendo, em processo de conhecimento, a conciliação das partes antes de ser prolatada sentença que extinga o feito com ou sem julgamento de mérito, ficará outorgada àquelas a isenção do pagamento de custas de atos processuais. §4º Na hipótese referida no parágrafo anterior, serão restituídas às partes, após o trânsito em julgado da conciliação homologada pelo juiz, as quantias que elas tenham adiantado em cumprimento de*

devolução das custas processuais para as partes que conciliarem no feito antes da sentença de mérito, o que consta, também, da própria justificativa<sup>15</sup> do PL.

Sem entrar em aspectos da seara tributária propriamente dita, como a questão de competência para isenção, prazo para entrada em vigor da lei etc., se ficará atrelado ao aspecto da extrafiscalidade favorecedora como política pública de indução ao desenvolvimento e inclusão social. Portanto, sem dúvida, a intenção do legislador é incentivar a conciliação, induzindo a sua realização, a partir do estímulo na área tributária e econômica, objetivando efeitos coletivos e sociais, através de uma ação que se pode denominar de política pública tributária indutora. Isto porque, as custas processuais revestem-se do caráter de taxas (MACHADO, 2004), logo, são uma espécie tributária, referentes ao pagamento pela contraprestação de um serviço público, só estando dispensadas das mesmas, atualmente, as partes que litigam com a concessão da Assistência Judiciária Gratuita (AJG) ou mediante a Assistência Jurídica Integral e Gratuita (AJIG).

Desta forma, procurar-se-á estimular a adoção de uma das ADR's, o que pode diminuir o número de processos judiciais, logo, se implementando uma política pública de desenvolvimento e inclusão social, contribuindo, como consta do próprio PL, para a celeridade da prestação jurisdicional e conseqüentemente diminuindo o número de processos, ou seja, com efeitos positivos na crise do Poder Judiciário, no próprio acesso à justiça e na diminuição dos conflitos.

E, analogicamente, o Município, claro, dentro da sua área de competência(s) legislativa(s), pode, por via oblíqua, adotar tal forma de legislação favorecedora, para, por exemplo, estimular a conciliação em processos envolvendo as suas demandas, sejam de caráter tributário ou não, isentando a parte aderente do pagamento de juros e multa moratória. Com certeza, este aspecto, estimularia a realização de acordos, sem falar no aumento de receitas, indispensáveis para a

---

*suas obrigações quanto ao pagamento de custas de atos processuais. (NR) Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação oficial.* (BRASIL, 2011)

<sup>15</sup> **JUSTIFICAÇÃO** O presente projeto de lei cuida de acrescentar parágrafos ao art. 19 da Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973 (que institui o Código de Processo Civil), para isentar da obrigação de pagamento de custas de atos processuais às partes que, em processo de conhecimento, conciliarem-se antes de ser prolatada sentença que extinga o feito com ou sem julgamento de mérito. Trata-se de instituir um mecanismo legal que incentive a conciliação das partes em feitos de natureza cível. Assinale-se que a modificação legislativa ora proposta certamente contribuirá em boa medida para um desafogamento de causas do Poder Judiciário, assim como para maior celeridade da prestação jurisdicional nos casos concretos em que não haja a conciliação das partes. Certo de que a importância deste projeto de lei e os benefícios que dele deverão resultar serão percebidos pelos meus ilustres Pares, esperamos contar com o apoio necessário para a sua aprovação. (Deputado Ronaldo Fonseca) (BRASIL, 2011)

consecução de objetivos econômicos, sociais, políticos e coletivos. E, por outro lado, incluindo os excluídos, devedores inscritos em dívida ativa.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Portanto, como já alertado, não se tratou das ADR's como (re)solução de conflitos judiciais em matéria tributária, mas do direito tributário enquanto política pública extrafiscal para (re)solução de demandas judiciais, demonstrando a possibilidade do Estado incentivar o uso de ADR's, contribuindo, assim, para diminuir a crise da jurisdição e do próprio Estado, além de facilitar o acesso à justiça e a diminuição de demandas, bem como aumentar as receitas.

Abordaram-se vários pontos, como a crise do Estado e da jurisdição no Brasil. Ressalta que, a crise do Poder Judiciário tem como antecedente a crise do próprio Estado, sendo aquela sem precedentes, pois ao mesmo tempo em que aportam cada vez mais demandas, se está em busca de alternativas capazes de resolvê-las satisfatoriamente. Há no Brasil a chamada fase de demandismo, decorrente de fatores culturais, processuais e conjunturais, que acabam se refletindo na (in)eficiência da prestação jurisdicional.

Como solução para a crise, há as ditas ADR's, conhecidas pelas expressões arbitragem, conciliação e mediação, cada qual com suas peculiaridades, que as diferenciam, mas também as aproximam, pois todas visam solucionar o conflito sem que haja propriamente uma decisão judicial, mas buscando o diálogo e entendimento entre as partes. No Brasil, atualmente, estão legalizadas a arbitragem e a conciliação, e a mediação se encontra num processo de conhecimento e aproximação com a comunidade, como um meio informal de (re)solução de conflitos.

Por conseguinte, se tratou de alguns aspectos sobre as políticas públicas de desenvolvimento e inclusão social, as quais podem englobar as ADR's, já que estas podem ser efetivas políticas públicas estatais, pois cabe ao próprio Estado promover a implementação delas como forma de desenvolvimento e inclusão social, a partir da cooperação com a sociedade civil. Portanto, é fundamental o papel do Estado e da sociedade, os quais não podem ser um espectador da atividade do outro.

Discorreu-se, também, sobre a extrafiscalidade tributária, dividida em repressora e favorecedora, destacando-se o papel da última como política pública indutora do desenvolvimento e inclusão social. Então, se trouxe à tona um projeto de

lei que visa alterar o CPC, isentando do pagamento de custas processuais as partes que conciliarem no feito antes da sentença de mérito. Por subsecutivo, a partir da própria justificativa do projeto, ficou clara a intenção de dar maior celeridade aos processos, bem como reduzir o número de demandas, o que se reflete como uma política pública com o objetivo de buscar solucionar um pouco da crise da jurisdição, além de induzir o uso de ADR's.

Assim, digno de aplausos, o projeto pode inspirar outros entes federados, como os Municípios, claro, dentro da sua área de competência legislativa, a criar leis autorizando o uso de ADR's, antes ou depois de instaurado o conflito, diminuindo a carga de cobranças de juros e multa moratória, por exemplo, para quem chegar a uma solução. Com isto, certamente, se facilitará o acesso à justiça, se diminuirá o número de demandas, se promoverá a inclusão social e até se poderá aumentar as receitas.

## REFERÊNCIAS

BACELLAR, Roberto Portugal. **O Poder Judiciário e o paradigma da guerra na solução de conflitos**. In: PELUSO, Antonio Cezar e RICHA, Morgana de Almeida (coord). Conciliação e mediação: estruturação da Política Judiciária Nacional. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

BOBBIO, Norberto. **Da Estrutura à Função: novos estudos de teoria do direito**. Trad. Daniela Beccaria Versiani; rev. téc. Orlando Seixas Bechara e Renata Nagamine. Barueri: Manole, 2007.

BORGES, José Souto Maior. **Isenções tributárias**. 2. ed. São Paulo: Sugestões Literárias, 1980.

BRASIL. **Projeto de lei n. 1.628 de 2011**. Acresce parágrafos ao art. 19 da Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973, que institui o Código de Processo Civil. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 08 de agosto de 2013.

CAHALI, Francisco José. **Curso de Arbitragem – mediação, conciliação, Resolução CNJ 125/2010**. São Paulo: RT, 2011.

CALMON, Petrônio. **Fundamentos da mediação e da conciliação**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

CARRAZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário**. 18. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

COSTA E SILVA, Paula. **A nova face da justiça: os meios extrajudiciais de resolução de controvérsias**. Lisboa: Coimbra Editora, 2009.

DOWBOR, Ladislau. **Democracia econômica: alternativas de gestão social.** Petrópolis: Vozes.

ETZIONI, Amitai. **La tercera via hacia una buena sociedad: propuestas desde el comunitarismo.** Madrid: Trotta, 2001.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo.** RAP – Revista de Administração Pública, v. 35, n. 1, p. 119-145, jan./fev. 2001.

FURLAN, Valéria C. P. IPTU. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

ICHIHARA, Yoshiaki. **Princípio da eficiência em matéria tributária.** In: MARTINS, Ives Granda da Silva (coordenador). Princípio da eficiência em matéria tributária. Conferencista inaugural José Carlos Moreira Alves. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 167-177. (Pesquisas tributárias. Nova série n. 12)

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito.** Tradução João Baptista Machado. 6. ed. 4. tir. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LEMOS, Eduardo Manoel. **Arbitragem e conciliação – reflexões jurídicas para juristas e não-juristas.** Brasília: Consulex, 2001.

LUNARDELLI, Pedro Guilherme Accorsi. **Isenções tributárias.** São Paulo: Dialética, 1999.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário.** 25. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2004.

MARTINS, Ives Granda da Silva. **Princípio da eficiência em matéria tributária.** In: MARTINS, Ives Granda da Silva (coord.). Princípio da eficiência em matéria tributária. Conferencista inaugural José Carlos Moreira Alves. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 29-49. (Pesquisas tributárias. Nova série n. 12)

NABAIS, José Casalta. **Direito fiscal.** 4. ed. Coimbra: Almedina, 2006.

NALINI, José Roberto. **A rebelião da Toga.** Campinas: Millenium Editora, 2008.

RODRIGUES, Hugo Thamer e FREITAS, Daniel Dottes de. **Cooperativismo interinstitucional público: uma proposta de gestão pública tributária para superação da guerra fiscal em busca do desenvolvimento.** In: LEAL, Rogério Gesta e REIS, Jorge Renato (org.). Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos. 1. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2009, p. 2.686-2.705, tomo 9.

SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes; GUIMARÃES, Vasco Branco (Org.). **Transação e arbitragem no âmbito tributário: homenagem ao jurista Carlos Mário da Silva Velloso.** Belo Horizonte, Fórum, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SCHMIDT, João Pedro. **Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos.** In: LEAL, Rogério Gesta e REIS, Jorge Renato

(org.). Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos. 1ª ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008, p. 2307-2333, tomo 8.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SPENGLER, Fabiana Marion. **Da jurisdição à mediação – por uma outra cultura no tratamento de conflitos**. Ijuí: Editora Unijuí, 2010.

VIANNA, Luiz Werneck (et. al.). **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.