

# INOVAÇÃO SOCIAL E TUTELA JURISDICIONAL: ANÁLISE DOS CONFLITOS TRIBUTÁRIOS DOS ANOS 2010

*Lídia Maria Ribas<sup>1</sup>*

## RESUMO

O presente artigo busca dialogar o positivismo jurídico fiscal com as recentes mudanças legislativas e sociais, contrapondo as distorções entre princípios gerais do direito e os interesses públicos que necessitam de análise mais aprofundada. O papel da inovação social, surge, nesse contexto, como um instrumento eficiente na obtenção dos objetivos preconizados na Constituição Federal Brasileira, sendo que a pesquisa modula os conflitos dos anos 2010 com a legislação e jurisprudência atualizadas, tendo como fio condutor a Justiça Fiscal que, perde sua eficácia em casos nos quais a legislação dita soluções genéricas para litígios mais complexos. O estudo emprega o método hipotético-dedutivo, com fim exploratório e descritivo e meio de pesquisa bibliográfico. Nesse diapasão, tem particular importância na retomada jus-científica das discussões sobre a necessidade de uma reforma legislativa no sistema tributário brasileiro, sob a ótica da inovação social.

**PALAVRAS-CHAVE:** Inovação Social. Conflitos Tributários. Sistema Tributário Brasileiro. Justiça Fiscal. Mecanismos alternativos de solução de conflitos.

## ABSTRACT

This article seeks to discuss fiscal legal positivism with recent legislative and social changes, countering the distortions between general principles of law and public interests that need further analysis. The role of social innovation, in this context, emerges as an efficient instrument in achieving the objectives set forth in the Brazilian Federal Constitution, and the research modulates the conflicts of the years 2010 with the updated legislation and jurisprudence, which, loses its effectiveness in cases where legislation dictates generic solutions to more complex litigation. The study uses the hypothetical-deductive method, with exploratory and descriptive purpose and bibliographic search method. In this context, the study is of particular importance in the jus-scientific recovery of the discussions about the need for a legislative reform in the Brazilian tax system, from the point of view of social innovation.

**KEY WORDS:** Social Innovation. Tax Conflicts. Brazilian Tax System. Tax Justice. Alternative mechanisms for conflict resolution.

<sup>1</sup> Doutora e Mestre em Direito do Estado pela PUC/SP. Pós-doutora pela Universidade de Coimbra; pela Universidade Nova de Lisboa e pela Universidade do Museo Social da Argentina. Pesquisadora e professora permanente do Programa de Mestrado em Direitos Humanos da FADIR/UFMS. Líder do Grupo de Pesquisas Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável e pesquisadora no Grupo de Pesquisas Tutela Jurídica das Empresas em face do Direito Ambiental Constitucional, ambos do CNPq. Membro da ABDT, da ADPMS e do CEDIS/UNL (iLab).

## INTRODUÇÃO

A partir de uma perspectiva crítica, buscou-se analisar o papel da inovação social na adequação dos princípios constitucionais da legalidade e da inafastabilidade da prestação jurisdicional. Os aprimoramentos trazidos pelo novo Código de Processo Civil brasileiro, refletiram uma ampliação significativa na participação cooperativa dos cidadãos nos atos discricionários a serem adotados pela administração tributária.

A essência da justiça fiscal tem trazido uma série de estratégias de solução para os multifacetados conflitos presentes no século XXI. Tais estratégias têm ganhado natureza de inovação social à medida que ultrapassam os conceitos básicos de desenvolvimento social e promovem melhores condições de trabalho, auxiliam na remodelagem das políticas públicas sustentáveis, sem deixar de gerar valor econômico.

Com objetivo de análise descritiva mais aprofundada sobre o tema, pela utilização de levantamentos bibliográficos, com abordagem hipotético-dedutiva e análise explicativa, o presente trabalho se propõe a entender a evolução dos conflitos sociais e o descompasso legislativo, para analisar sob o viés da inovação e empreendedorismo social, as soluções para a crise econômica, sociocultural e ambiental que atravessa o século XXI.

A pesquisa ressalta que não basta apenas garantir em lei o Acesso à Justiça ou o princípio da duração razoável do processo: a consolidação dos direitos coletivos e individuais depende de decisões mais próximas à realidade dos fatos, com agilidade no trâmite processual e salvaguarda da segurança jurídica na tutela jurisdicional.

O propósito deste artigo é analisar, portanto, a falta de viés inovatório que envolve silenciosamente a atividade jurídico-estatal dentro da esfera fiscal; com vistas a avaliar os aspectos sociais, políticos, tributários e econômicos no descompasso do Legislativo para com os conflitos contemporâneos, a morosidade do Poder Judiciário na entrega jurisdicional e as soluções inovatórias que combatam a repetição de políticas públicas anacrônicas, com uma compreensão ampla da realidade jurídico-tributária nos anos 2010.

## 1 EVOLUÇÃO DOS CONFLITOS TRIBUTÁRIOS E DESCOMPASSO LEGISLATIVO-JURISDICIONAL

Com as crises contemporâneas inflamadas nos anos 2010, notou-se uma reorientação de prioridades políticas e econômicas, dentro das ordens federativa, republicana e constitucional. Nesse tom, a esfera fiscal tem tido a necessidade de fazer frente às aspirações dos cidadãos, em termos de oportunidades e direitos, dentro da matiz de um Estado Democrático de Direito.

A Constituição Federal de 1988 trouxe, para o Brasil, a união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, com fundamento na soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho, livre iniciativa e pluralismo político, e, assim, o regramento jurídico fiscal assumiu a competência de reforçar toda a lógica funcional delineada na Carta Magna.

A lógica funcional da ordem tributária brasileira, desse modo, tem se concentrado em não apenas obter receitas públicas mas em oferecer um padrão mínimo para distribuir cidadania, atender as necessidades coletivas, e fazer frente aos preceitos da democracia que protege as primeiras declarações de direitos.

Nesse diapasão, o tributo tem sido o instrumento que permite a existência material do Estado e abrange um perfil da receita pública no qual existem ingressos derivados do trabalho e do patrimônio dos cidadãos-contribuintes. O Estado tem tido no tributo sua principal fonte de financiamento e, assim, o poder fiscal tem sido a exteriorização da soberania.

Sobre os custos e poderes do Estado Fiscal, Torres (1991) explica que:

O Estado Fiscal, por conseguinte, abriu-se para a publicidade e dilargou as fronteiras da liberdade humana, permitindo o desenvolvimento das iniciativas individuais e o crescimento do comércio, da indústria e dos serviços. Constituindo o preço dessas liberdades, por incidir sobre as vantagens auferidas pelo cidadão com base na livre iniciativa, o tributo necessitava de sua limitação em nome dessa mesma liberdade e a preservação da propriedade privada, o que se fez pelo constitucionalismo e pelas declarações de direitos, antecipados ou contemplados pelas novas diretrizes do pensamento ético e jurídico. (TORRES, 1991, p. 177)

Sobre o tributo, frisem-se as palavras do mestre Flávio de Azambuja Berti (2006):

(..) o tributo, além de constituir um importante instrumento para financiar os gastos públicos referentes à prestação de serviços que visam satisfazer as necessidades da coletividade, é utilizado também em algumas ocasiões como instrumento de política extrafiscal do governo, regulamentando o mercado financeiro, estimulando ou não, as importações, fomentando o crescimento industrial e o desenvolvimento de algumas regiões específicas, tudo ao sabor da política adotada pelos governantes, responsáveis pela gestão da máquina pública. (BERTI, 2006, p. 14)

Tecendo maiores comentários sobre o financiamento dos direitos assegurados constitucionalmente pelo Estado por meio do tributo, José Casalta Nabais (2001) entendeu que:

(...) os custos dos clássicos direitos e liberdades se materializam em despesas do estado com a sua realização e protecção, ou seja, em despesas com os serviços públicos adstritos basicamente à produção de bens públicos em sentido estrito. Despesas essas que, não obstante aproveitarem aos cidadãos na razão directa das possibilidades de exercício desses direitos e liberdades, porque não se concretizam em custos individualizáveis junto de cada titular, mas em custos gerais ligados à sua realização e protecção, têm ficado na penumbra ou mesmo no esquecimento. Ou seja, pelo facto de os custos directos desses direitos e liberdades estarem a cargo dos respectivos titulares ou das formações sociais em que se inserem, constituindo portanto custos privados ou sociais, facilmente se chegou à conclusão da inexistência de custos financeiros públicos em relação a tais direitos. (NABAIS, 2001, p. 13)

É claro que os valores arrecadados precisam ser administrados na forma de estrutura, serviços e bens públicos. No seu aspecto sociológico, nesta devolutiva do Estado às pessoas reside a base da democracia, haja vista a realização de ações progressivas em prol de uma melhoria nas condições socioculturais da vida em comum.

Nabais (2001) definiu, ainda, a respeito de duas modalidades de Estado Fiscal: o Estado Fiscal Liberal, que teria como principal característica a mínima intervenção na economia e na garantia de direitos; e Estado Fiscal Social, que seria mais interventor, com tributação mais efetiva e garantidor de direitos.

Assim, tem-se que o Brasil adotou o Estado Fiscal Social, na medida em que cobra tributos para custear suas finalidades, mas também observa os valores dos tributos cobrados, sem impedir a realização da atividade econômica, que também lhe garante receitas e contribui na realização de suas finalidades.

Desse modo, a expressão da liberdade econômica brasileira, nos contornos constitucionais, defende a livre iniciativa dos cidadãos em todas as áreas, só havendo restrição de tal liberdade se houver

prejuízo para a sociedade de um modo geral.

A respeito dos moldes e papéis da Constituição no sistema tributário, aduz-se que o chamado Neoconstitucionalismo veio com teorias como a dos Direitos Fundamentais e a dos Princípios enquanto espécies normativas; aprimorando e reforçando a jurisdição constitucional e dando maior peso ao Direito Constitucional.

Num milênio que possui como principal característica o fenômeno da globalização, o Direito Constitucional e a Justiça necessitam de atualizações. Aproximar o Estado Fiscal – seja ele liberal ou social - do processo do desenvolvimento do direito material pode minimizar os descompassos legislativos que se tem acompanhado. BUENO explica que:

Sem essa aproximação, o processo deixa de realizar sua função, ensejando, com isto, a insegurança jurídica nas relações jurídicas que visa coibir e a falta de uniformização na implementação de decisões, circunstância contrária à razão de ser de um direito comunitário ou globalizado (BUENO, 1999, p. 221).

Na doutrina de Barroso (2005) o neoconstitucionalismo se baseia nas vertentes histórica, filosófica e teórica. Assim, o pós-positivismo jurídico tem como condão resgatar a força dos princípios constitucionais, trazer viés inovatório ao desdobramento normativo das áreas do Direito; para que sejam dadas novas linhas de raciocínio e atuação do Judiciário de um modo geral e até da figura do juiz. Nesse aspecto, Cambi interpreta que:

A sentença é, pois, o resultado da interpretação dinâmica dos fatos à luz dos valores, princípios e regras jurídicas, a ser desenvolvido pelo juiz, não seguindo uma lógica formal (produto de um raciocínio matemático ou silogístico) nem com o intuito de se criar um preceito legal casuístico e dissociado do ordenamento jurídico, mas, dentro das amplas molduras traçadas pela Constituição, permitir, mediante a valoração específica do caso concreto, à solução mais justa dentre as possíveis (CAMBI, 2007, p. 24).

Quanto às molduras traçadas pela Carta Magna, nota-se que o conjunto de garantias e princípios constitucionais que fundamentam o Direito compreende: direito à ação, à ampla defesa, à igualdade e ao contraditório efetivo, ao juiz natural, à publicidade dos atos processuais, à independência e imparcialidade do juiz, à motivação das decisões judiciais e à possibilidade de controle recursal das decisões, dentre outros princípios.

Dentro do panorama constitucional e tributário atual, a prestação da atividade legislativa e jurisdicional tributária e o direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva, célere e adequada, vêm sofrendo dificuldades de acompanhar as mudanças do processo de globalização, informatização e ainda sustenta teorias jurídico-sociais, criadas e utilizadas nos séculos passados; de modo que existe uma resistência no aceite de que a sociedade se transforma numa velocidade e complexidade maior que em tempos pretéritos.

Os conflitos que atravessam o atual Estado Democrático de Direito não deixam de refletir as falhas da organização federativa bem como os direitos do contribuinte de exigir transparência na contraprestação dos bens e serviços públicos, e de participar dos procedimentos administrativos e judiciais; pois a democracia se estabeleceu com o condão de evitar qualquer imposição unilateral da supremacia do poder do Estado.

A organização federativa estipulada na Constituição como cláusula pétrea está de acordo com o processo formativo da nação brasileira, pois articula as diversas partes do território em reunião razoavel-

mente coesa, que por razões das características peculiares do país (econômicas, culturais, históricas, políticas e geográficas), sempre trouxe um grande desafio traduzido na construção de unidade na diversidade.

Nesse tom, para garantir certa união, o sistema federativo brasileiro foi o mecanismo adequado e autêntico. Pode-se dizer que as raízes desse tipo de sistema tiveram sua constituição ainda no período do Brasil-colônia, momento no qual a vida política brasileira já trazia seu caráter dual de ordem federativa, sendo diferenciado o poder central (autoridades da Coroa) do poder local (câmaras municipais).

Desde a fase colonial, nesse sentido, a história do federalismo brasileiro tem sido bastante agitada, de forma a ter dificuldades no equilíbrio das partes e do todo de modo eficaz, eficiente e efetivo.

Ocorre que a federação de estados no Brasil se formalizou após a proclamação da República e sempre houve instabilidade das instituições políticas ao longo do tempo. A ideia de construção de um pacto federativo precisa conviver com o fato de que existe uma ordem federativa instável, incompleta, que se constrói em face de grandes obstáculos e fatores de desconstrução.

A julgar pela experiência dos países que o adotam, bem se nota que a estabilidade não é um ponto forte de um modelo federativo. Embora tenha grandes vantagens, torna-se vulnerável a muitos obstáculos e fatores de transformação.

Com efeito, a tutela jurisdicional tributária, nessa ordem de ideias sobre federação brasileira, surge com o tema da guerra fiscal. Compor os interesses regionais e garantir que não existam divisões linguísticas, religiosas ou étnicas permite que o Estado permita a sensação de unidade. Contudo, os grandes problemas sociais e políticos orbitam em torno do desequilíbrio econômico e fiscal entre as regiões.

Para trazer maior riqueza de informações quanto aos conflitos tributários, impõe-se destacar que dentro do quadro geral das demandas trazidas à tutela jurisdicional, o CNJ trouxe no seu Relatório “Justiça em Números” de 2019, que o maior problema são as execuções fiscais.

Como muito bem sabido há vários anos, o executivo fiscal chega a juízo depois que as tentativas de recuperação do crédito tributário se frustraram na via administrativa, sendo levado à inscrição da dívida ativa.

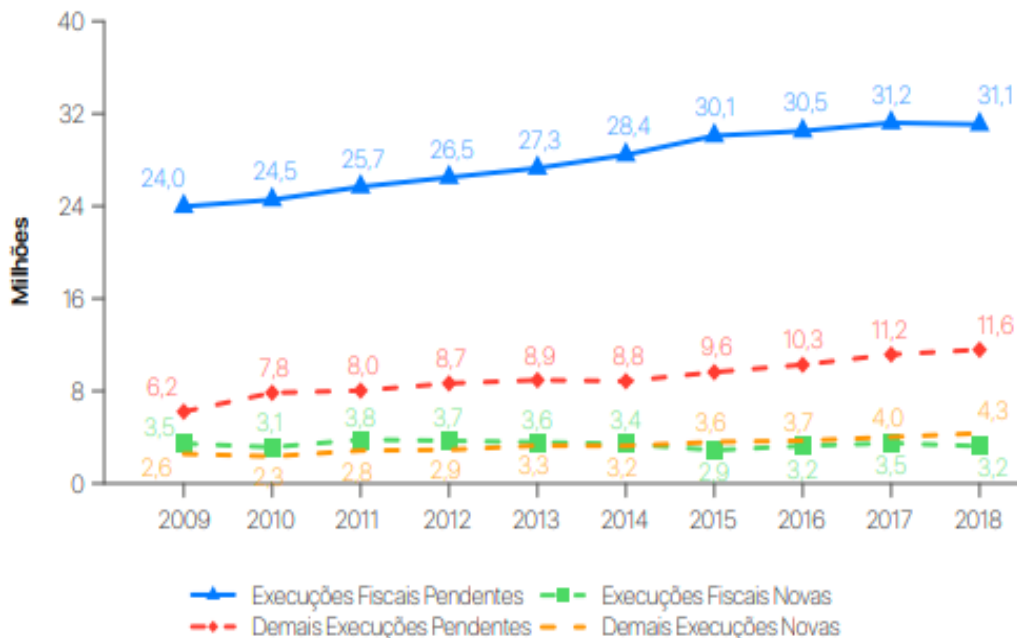
O processo judicial, desse modo, repete etapas e providências de localização do devedor ou patrimônio capaz de satisfazer o crédito tributário já adotadas pela administração fazendária ou pelo conselho de fiscalização profissional sem sucesso, de modo que chegam ao Judiciário justamente aqueles títulos cujas dívidas já são antigas, e por consequência, mais difíceis de serem recuperadas. (CNJ, 2019)

Ainda segundo os dados da instituição, os processos de execução fiscal representam, aproximadamente, 39% do total de casos pendentes e 73% das execuções pendentes no Poder Judiciário. Os processos desta classe apresentam alta taxa de congestionamento, 90%, ou seja, de cada 100 processos de execução fiscal que tramitaram no ano de 2018, apenas 10 foram baixados. Desconsiderando estes processos, a taxa de congestionamento do Poder Judiciário cairia de 71,2% para 62,7% no ano de 2018. A maior taxa de congestionamento de execução fiscal está na Justiça Federal (93%), a Justiça Estadual com 89% e a Justiça do Trabalho com 85%. A menor é a da Justiça Eleitoral (83%).

Embora a execução fiscal ainda exista no âmbito da Justiça do Trabalho e da Justiça Eleitoral,

estes segmentos concentram apenas 0,28% e 0,01% de tal acervo. A maioria dos processos está na Justiça Estadual, com 85% dos casos e na Justiça Federal, com 15% dos casos, sendo que, em ambos os segmentos, a execução fiscal é a responsável por 42% dos casos pendentes.

Sobre as execuções fiscais pendentes, importa observar o seguinte gráfico:



**Gráfico 1** - Série histórica das execuções iniciadas e pendentes

Fonte: CNJ, 2019

Os números ora analisados reforçam o que já dizia o estudo “A execução fiscal no Brasil e o impacto no Judiciário” realizado em julho de 2011 pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRS) e Instituto Econômico de Pesquisa Aplicada (IPEA) publicado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Referida pesquisa trouxe os seguintes dados sobre as demandas fiscais:

- O Poder Judiciário Nacional não está aparelhado para lidar com as demandas tributárias.
- A falta de garantias inerentes à magistratura por parte dos membros da administração tributária encarregados do julgamento de lides tributárias gera desconfiança na isenção da Administração Pública e aumenta a demanda judicial.
- Não há diferença essencial entre as funções administrativa e a judicial, podendo a própria coisa julgada material ser conferida a atos administrativos, denotando uma forma arcaica de divisão de poderes, da qual a administração ainda é dependente. Quando iniciada a execução do título executivo extrajudicial, esta pode ser embargada, permitindo ao contribuinte repetir no judiciário toda a discussão havida na esfera administrativa quanto a questões de fato e de direito. Não há regra que determine o aproveitamento de elementos do julgamento administrativo na via judicial, fato que pode levar à repetição do trabalho, gerando duplicação de esforços.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Em outra oportunidade (RIBAS, 2008, p. 238 e ss) foi defendida a necessidade de que a aproximação e harmonização entre a fase administrativa e a judicial fosse efetivada no Brasil, para a consecução e manutenção da paz jurídica e realização da justiça. O que implica na melhor e mais ágil condução do processo, em que os órgãos de julgamento administrativo tributário possam remover conflitos. Isto com agilidade no refinamento da aplicação do sistema tributário e aperfeiçoamento do Estado Democrático do direito, pelo papel de atuação do processo administrativo como mecanismo alternativo na solução de conflitos e com maior e mais próxima participação da sociedade, em especial do cidadão-contribuinte.



- A arrecadação pelo atual sistema de execução fiscal é uma demonstração cabal de sua ineficiência e uma das principais causas da aposta crescente dos contribuintes na vantagem de não pagar os tributos no prazo, dado que o Estoque da Dívida Ativa da União representa cerca de metade do valor de toda a Dívida Pública da União.

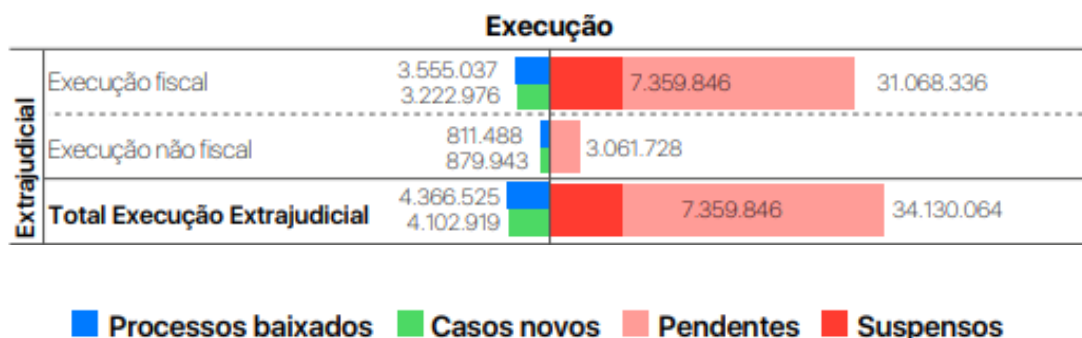
- Há aumento de demanda na esfera administrativa, visto que o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) passou de 30.000 processos em 2008 para 70.000 em 2010. A maior parte dos julgados das DRJs é julgada improcedente e, por via de regra, a decisão é confirmada pelo CARF. Ainda assim, a maior parte desses julgados acaba desaguando no Judiciário.

- A eliminação da duplicidade da discussão (administrativa e judicial) das questões fiscais e a atribuição de julgamento a um órgão célere, dotado de critérios equitativos e uniformes e aparelhado para a análise e a compreensão das questões tributárias, aumentariam a confiança do cidadão na tributação e a eficiência da cobrança. (CNJ, 2011)

Nesse contexto, para concretizar os direitos fundamentais delineados no início desta seção, no que tange à tutela jurisdicional, faz-se necessário adotar técnicas processuais que permitam tutelar os direitos materiais e dar eficiência às execuções.

Em destaque ao princípio da adequação do procedimento à causa, ao princípio da celeridade e da efetividade, percebe-se que o Brasil necessita de aceleração da prestação jurisdicional, desburocratização da justiça e flexibilização de formas para antecipar os efeitos da tutela, com vistas a garantir um processo justo e ético, onde o processo não é um meio técnico e sim, conforme assinalou Dutra (2008), um meio de garantir direitos assegurados constitucionalmente.

Tais necessidades podem ser observadas dentro dos seguintes dados do CNJ (2019):



**Gráfico 2** - Total de execuções pendentes, por justiça  
 Fonte: CNJ, 2016

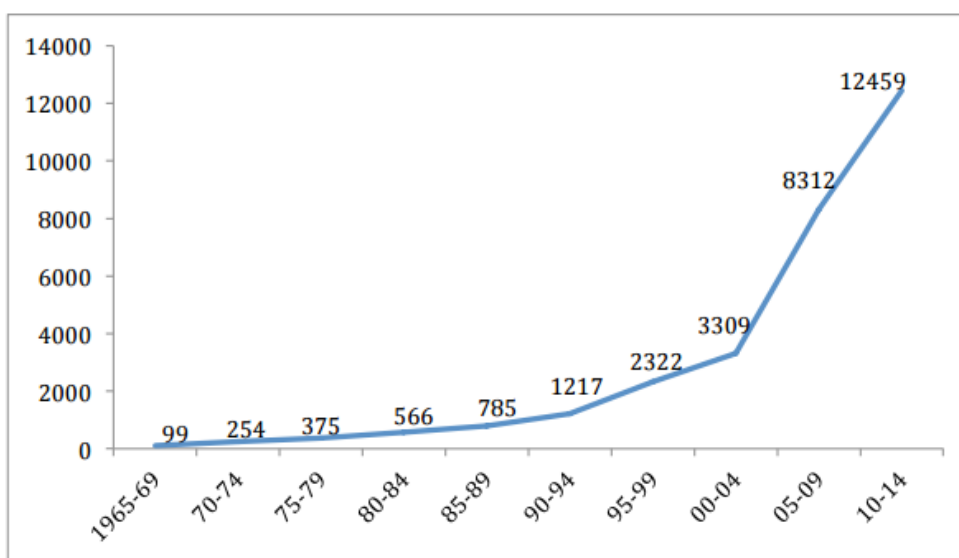
O Direito Tributário é uma ciência que deve se ajustar às mudanças contemporâneas da sociedade, e buscar inovação social em suas decisões estatais, de modo a atender às transformações políticas, econômicas, sociais, culturais e tecnológicas.

Nestes novos tempos, cabe ao Judiciário papeis e funções de elevada importância, sendo preocupante o clima de descompasso legislativo e jurisdicional. Os princípios constitucionais, à luz da força normativa da Constituição Federal de 1988 já trouxeram uma nova tendência para o século XXI, contudo, partindo das atuais problemáticas, a atualização legislativa e combate à morosidade por parte da atividade jurisdicional são insumos valiosos para mudar o panorama crítico dos conflitos e execuções fiscais no Brasil.

## 2 INOVAÇÃO SOCIAL NO ÂMBITO DO JUDICIÁRIO FISCAL

Em análise introdutória, pode-se dizer que o termo “inovação” tem sido recebido como sinônimo de novidade pelos veículos de informação midiática, talvez por uma certa vulgarização dos princípios estabelecidos por Joseph Schumpeter, autor reconhecido por vincular inovação como importante ao ciclo econômico.

Jorge de Sá (2015) acredita que houve uma explosão de interesse da investigação científica pelo conceito de inovação social, trazendo no gráfico abaixo o crescimento de publicações científicas sobre o tema, sendo analisados artigos do quinquênio 1965-1969 (99), os dois quinquênios dos anos 90 do século passado (1217 e 2322), como base para analisar os anos 2000:



**Gráfico 3** - Investigação científica pelo conceito de inovação social

Fonte: Sá, 2015

Sá (2015) investigou o trabalho desenvolvido pela “Stanford Social Innovation Review”, no qual os autores Phills, Deiglmeier e Miller (2008) apresentaram a inovação social como uma nova solução para um problema social, solução essa que se apresenta como mais efetiva, eficiente, sustentável ou apenas melhor do que as soluções existentes, sendo que por meio desta nova solução é criado valor que atinge, primeiramente, a sociedade como um todo e não um indivíduo em concreto. A inovação social pode ser um produto, um processo de produção, uma tecnologia (à semelhança da inovação em geral), mas pode igualmente ser um princípio, uma ideia, uma legislação, um movimento social, uma intervenção ou uma combinação de todos estes elementos.

Ao afirmar que, desde o início do século atual, se assiste “à propagação de modelos de ação em rede e em lógicas de cooperação, contendo em si abertura para mudança de paradigma, sendo essa realidade reveladora de um processo inovador”, Rita Calçada Pires (2015) também esclarece que é necessário se atentar às direções assumidas pelos trabalhos científicos, pois a temática da inovação social tende a ser trabalhada de modo diferente consoante a área do investigador e os objetivos desse saber; e não é comum encontrar um tratamento integrado e completamente sistematizado da temática.

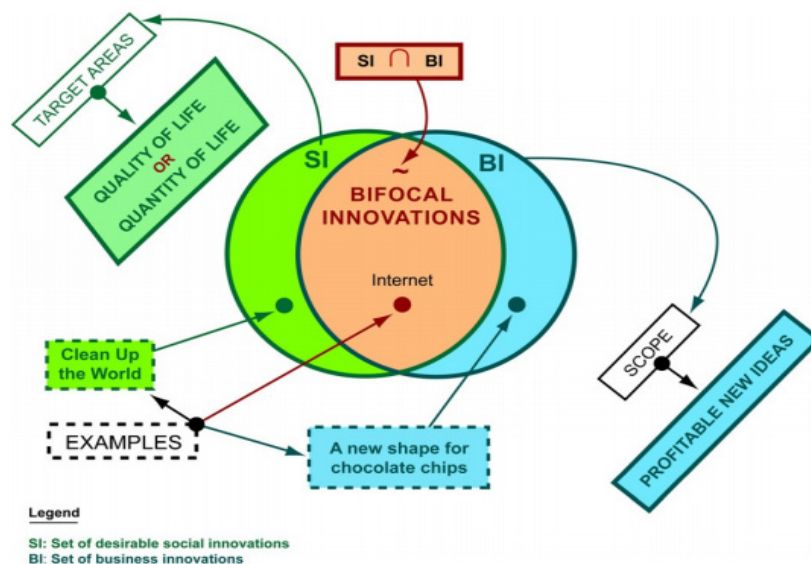
Sobre a criação de valor social como decorrência natural da inovação no domínio econômico e fiscal, Pires (2015) assinala que:



A temática da inovação é algo reconhecido no domínio económico. A expressão inovação tecnológica tem sido o termo utilizado para caracterizar o fenómeno no domínio empresarial e económico em geral. Não tendo este estudo a pretensão de analisar a temática da inovação numa visão holística, mas antes alinhar os aspectos essenciais à compreensão da inovação social e a sua relação com o Direito, surge, ainda assim, a necessidade de invocar a inovação tecnológica para se atender à presença de dois espaços distintos, ainda que relacionados.

Ainda segundo a autora, para o Direito tratar a inovação social corretamente, é fundamental absorver a realidade em que essa se envolve e estar alerta para as interdisciplinariedades naturais que o conceito em si alberga. Isso porque, muitas vezes, a comunidade científica não diferencia com profundidade o conceito de inovação tecnológica do conceito de inovação social, não albergando a dinâmica de impacto social que o tema requer.

Pires (2015) ilustra o seguinte esquema proposto por POL e VIILE no estudo “Social Innovation: Buzz word or enduring term?”:



**Gráfico 3** – Relação entre Inovação Social e Inovação Tecnológica

Fonte: Pires, 2015

O gráfico proposto por Eduardo Pol e Simon Ville (2009) pontua que a inovação social pode ser uma consequência da inovação econômica, bem como pode abrir espaços para o desenvolvimento de uma inovação econômica. Contudo, tais espaços seriam autônomos e demonstrariam a necessidade de compreender as características diferenciadas e específicas da inovação social, concedendo-lhe o tratamento distinto devido.

Considerando que grande parte das teorias sobre a inovação social esteja mais discutida pelas ciências da gestão, economia e sociologia da organização, atribui-se ainda maior importância ao papel da inovação tecnológica, fato este que precisa ser modificado, haja vista a necessidade de se teorizar sobre o tema em outros espaços para um completo desenvolvimento da reflexão sobre a inovação social.

Ademais, o conceito de inovação social muito pode contribuir para a renovação socioeconômica e tributária que os atuais tempos de crise precisam atravessar. Nesse diapasão, as Ciências Jurídicas exercem essencial função no redirecionamento das políticas públicas e das atividades jurisdicionais.

O Estado Democrático Brasileiro formado pelo pacto federativo da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conferiu competências tributárias descritas na Constituição Federal e definiu suas regras de estrutura de espécies tributárias e hipóteses de incidência, que vêm sendo passíveis de controvérsias – controvérsias estas nem sempre bem equacionadas quando alcançam a esfera jurisdicional, como demonstrado anteriormente.

Dentre esses paradigmas da esfera tributária, importa destacar que, em termos gerais, o contribuinte brasileiro entrega seu dinheiro ao Estado por meio de normas coercitivas para que seus tributos sejam revertidos em benesses.

Tais tributos são classificados em espécies (embora não pacificadas essas classificações): impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições parafiscais. Os impostos possuem como hipótese de incidência, por exemplo, a propriedade de imóvel urbano (IPTU), a disponibilidade de renda (Imposto sobre a Renda), a propriedade de veículo automotor (IPVA), entre outros. Já com relação às taxas, percebe-se que estas decorrem de atividades estatais, tais como os serviços públicos ou do exercício do poder de polícia; sendo seus exemplos as custas judiciais e a taxa de licenciamento de veículos. Quanto às contribuições de melhoria, estas se originam da realização de obra pública que implique valorização de imóvel do contribuinte, como por exemplo, benfeitorias no entorno do imóvel residencial. Os empréstimos compulsórios, por sua vez, têm por finalidade buscar receitas para o Estado a fim de promover o financiamento de despesas extraordinárias ou urgentes, quando o interesse nacional esteja presente. Por fim, as contribuições parafiscais surgem como tributos instituídos para promover o financiamento de atividades públicas; portanto, a sua essência pode ser encontrada no destino dado, pela lei, ao que foi arrecadado.

É de saber comum que existam diversos confrontos entre os tributos supra qualificados, sendo que a doutrina e jurisprudência pontuam formas de solução, contudo, não se vê de uma forma generalizada, a devida relevância ao conceito de inovação social nas discussões.

Na sua célebre obra “Hipótese de Incidência Tributária”, Geraldo Ataliba (1999) lecionou que o principal e decisivo caráter diferencial entre as espécies tributárias está na conformação ou configuração e consistência da hipótese de incidência.

Sendo assim, diante de eventual confronto tributário decorrente de guerra fiscal entre as unidades estatais da Federação Brasileira, como por exemplo, confrontos entre os impostos IPI-ICMS-ISSQN, depreende-se que a solução e alternativa decorreria de um estudo aprofundado de suas hipóteses de incidência, sem prejuízo de outros critérios ou parâmetros eventualmente úteis.

Neste tom, a pesquisa científica jurídica precisa se ater às características pertinentes ao núcleo do elemento material, devendo observar as regras ou o regime jurídico da “obrigação de fazer” ou “de dar”, sob o viés da inovação social.

De fato, os estudos científicos sobre a inovação social ainda estão em suas versões mais primitivas, carecendo de melhor apreensão e modelação por parte da doutrina em geral. Contudo, a inovação social já surge como resposta e alternativa sustentável a grandes espaços institucionais que contêm capacidade de transformar e reformar preceitos com impactos positivos, diretos e indiretos, na vida em sociedade de um verdadeiro Estado Democrático de Direito.

Para que exista o respeito aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, é necessário que se observe a Constituição para que não ocorra arbitrariedade por parte do Estado, ainda que a norma

jurídica de direito tributário seja imperativa.

A importância da inovação social na dinâmica da relação tributária, nesse aspecto, consiste no tratamento mais adequado dos atos ilícitos e controvérsias com relação às normas tributárias, como por exemplo, sonegação fiscal, corrupção ativa e passiva, falsidade ideológica, prevaricação e lavagem de dinheiro.

### 3 BREVES COMENTÁRIOS ACERCA DA JURISPRUDÊNCIA FISCAL

Os paradigmas da sonegação fiscal, corrupção ativa e passiva, falsidade ideológica, prevaricação e lavagem de dinheiro citados anteriormente, têm sido permanentemente invocados, tanto pela doutrina, quanto pela jurisprudência, inclusive a do Supremo Tribunal Federal.

As figuras tributárias e conceitos constitucionais implicam em constante estudo por parte dos ilustres ministros e magistrados, eis que as hipóteses de incidência abrangem atividades das mais diversas naturezas e as operações são mistas, podendo assumir caráter exemplificativo ou taxativo; de modo a ser natural a existência de incongruências ligadas ao aspecto material, ao arquétipo das obrigações de fazer, ao aspecto pessoal, aos princípios federativos, ao critério da especialidade.

Destarte, observa-se das decisões de Cortes Superiores, a análise dos critérios decorrentes da diversidade das obrigações de dar e de fazer foram novamente invocados quando da apreciação de medidas cautelares e ações diretas de inconstitucionalidades, oportunidades nas quais pode ser afastada ou flexibilizada a aplicação de normas outrora tidas como corolárias.

Disso resulta, a impossibilidade de se desconsiderar que a inovação social poderá vir primeiro da instância jurisdicional que da instância científica, justamente pela necessidade dos magistrados desvendarem no plano concreto e imediato, as características do núcleo da hipótese de incidência tributária, a própria consistência do aspecto material, em cotejo com os seus demais elementos estabelecidos em lei.

Merece atenção e se submete a análise exemplificativa trecho da sessão do Plenário que se juntou no acórdão que decidiu a Medida Cautelar da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.389, de relatoria do Ministro Joaquim Barbosa em 2011, página 22 do voto (BRASIL, 2017), no qual o senhor ministro Luiz Fux questiona e observa a necessidade de trazer inovação nas decisões fiscais:

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Senhor Presidente, só para eu poder entender porque no Superior Tribunal de Justiça nós julgamos sob o regime do recurso repetitivo essa questão. Há, inclusive, uma súmula de que a prestação de serviços de composição gráfica personalizadas sob encomenda, ainda que envolva fornecimento de mercadorias, está sujeita, apenas, ao ISS. Então, lá, há uma súmula. Quer dizer, basicamente, o que se entende num sentido mais coloquial? Que essa embalagem encomendada para fim de circulação de mercadoria, na verdade, vamos dizer assim, *mutatis mutandis*, representa um verdadeiro insumo porque a atividade fim vai ser a circulação da mercadoria. Então, nessa hipótese incidiria o ICMS. Agora, por exemplo, se a parte encomenda um serviço gráfico, como por exemplo, um manual, um cartão de identificação, aí a atividade fim é exatamente o serviço que se vai prestar. Em um, cabe uma preponderância do *facere*, no outro há uma preponderância da obrigação de dar.

**A SENHORA MINISTRA ELLEN GRACIE** - Então, nós coincidimos.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Quer dizer, nesse caso específico - porque, também, fiz um estudo geral -, nessa primeira ação cautelar que o Ministro Joaquim Barbosa deferiu a liminar para entender que incidia o ICMS...

**A SENHORA MINISTRA ELLEN GRACIE** - Estamos cuidando só das embalagens.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - É das embalagens. Eu só queria trazer mais um argumento de reforço dessa tese capitaneada pelo Ministro Joaquim Barbosa que é muito interessante pelo seguinte - quer dizer, primeiro temos que tomar um pouco de cuidado porque isso vem vigorando desde 2003, então temos que fazer uma modulação porque os municípios estão contando com isso desde 2003 -, mas eu estava concluindo, quer dizer, até em termos de justiça tributária a incidência do ICMS é mais proveitosa porque o ICMS permite o creditamento em função do princípio da não cumulatividade, ao passo que o ISS ficaria, apenas, para os municípios. Então, a solução é justa sob o ângulo tributário nessa primeira ação. (BRASIL, 2017)

Por fim, embora a identificação dos atributos de inovação social das leis complementares face ao casuísmo adotado pelo constituinte quanto às matérias invocadas na instância judicial seja extremamente tormentosa, certo é que a inovação social pode harmonizar todo o ordenamento jurídico tributário brasileiro, sem esquecer dos seus limites e requisitos ontológico-formais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Ciência Tributária merece uma nova atenção por parte do Judiciário e da comunidade científica jurídica, pois é imprescindível para assegurar os direitos fundamentais delineados em Constituição Federal e para a concretização da dignidade da pessoa humana.

Observando-se os resultados apontados pela pesquisa, notou-se que é preciso formular estratégias para trazer a inovação social para a esfera tributária e promover ampla discussão com especialistas no tema (magistrados, autoridades tributaristas, acadêmicos, políticos, representações civis e formadores de opinião) a fim de buscar o melhor modelo para o processamento dos litígios fiscais.

Os debates em torno da inovação social teriam intuito de conferir mais efetividade na arrecadação de tributos e entrega de bens e serviços estatais, sem incorrer em prejuízos aos direitos individuais. Destarte, é preciso uma atuação conjunta e articulada do Poder Judiciário com a esfera legislativa quanto aos projetos de lei em tramitação versando sobre o aperfeiçoamento das demandas fiscais no Brasil.

Dentro dos dados trazidos em sede de gráficos e números, a presente pesquisa provou que a inovação social é uma das saídas às transformações do Poder Judiciário e Legislativo, por meio de decisões e leis que dinamizem e acompanhem o desenvolvimento social e a evolução dos Direitos Humanos do presente século.

Reconhecer os valores da convivência pacífica entre o Fisco e o Contribuinte, constitui um dos deveres do Poder Jurisdicional, a quem incumbe manter a paz nos mais diversos âmbitos de conflito social.

Nesse aspecto, a mudança dos paradigmas constitucionais e arquétipos tributários, com o viés da inovação social indica a assunção do multiculturalismo, da complexidade e da interdisciplinariedade que a globalização provocou, com atenção aos novos rumos que as políticas públicas devem observar para garantir os direitos assegurados nos moldes constitucionais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de Incidência Tributária*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

BARROSO, Luís Roberto. *Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito*. O triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil. Jus Navigandi, Teresina, a. 9, n. 851, 1 nov. 2005. Disponível em: <<http://>

[www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/themes/LRB/pdf/neoconstitucionalismo\\_e\\_constitucionalizacao\\_do\\_direito\\_pt.pdf](http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/themes/LRB/pdf/neoconstitucionalismo_e_constitucionalizacao_do_direito_pt.pdf)>. Acesso em: 12 de abril de 2017.

BERTI, Flávio de Azambuja. *Pedágio: Natureza Jurídica*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2006.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal (STF). Tribunal Pleno*. Medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.389 – Brasília, DF, 13 de abril de 2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginador-pub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1185299>>. Acesso em: 03 de março de 2017.

BUENO, Cassio Scarpinella. *Processo Civil e globalização: notas de uma primeira reflexão*. In: SUNDFELD, Carlos Ari e VIEIRA, Oscar Vilhena (coord.). *Direito global*. São Paulo: Max Limonad, 1999.

TORRES, Ricardo Lobo. *A ideia de liberdade no Estado patrimonial e no Estado fiscal*. Rio de Janeiro: Renovar, 1991.

NABAIS, José Casalta. *A face oculta dos direitos fundamentais: Os deveres e os custos dos direitos*. Revista da AGU, Brasília, v.1, 2001b. Disponível em: <<http://educacaofiscal.gov.br/wp-content/uploads/2016/11/a-face-oculta-casalta-navais.pdf>>. Acesso em: 10 de abril de 2017.

CAMBI, Eduardo. *Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo*. *Panóptica*, ano 1, n 61., 2007. Disponível em: <[www.panoptica.org/seer/index.php/op/article/download/59/64](http://www.panoptica.org/seer/index.php/op/article/download/59/64)>. Acesso em 12 de abril de 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *A execução fiscal no Brasil e o impacto no Judiciário (julho de 2011)*. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/03/2d53f36cdc1e27513af9868de9d072dd.pdf>>. Acesso em: 13 de abril de 2017.

\_\_\_\_\_. *Justiça em Números*. Relatório 2019. Disponível em: <[https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica\\_em\\_numeros20190919.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf)>. Acesso em: 03 de outubro de 2019.

DUTRA, Nancy. *História da formação da ciência do Direito Processual Civil no mundo e no Brasil*. 23 abril. 2008. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/18741-18742-1-PB.pdf>>. Acesso em 12 de abril de 2017.

PHILLS Jr., James A.; DEIGLMEIER, Kriss.; MILLER, Dale T. *Rediscovering Social Innovation*. *Stanford Social Innovation Review*, Fall, 2008.

PIRES, Rita Calçada Pires. *O que é a inovação social? Aproximação ao conceito na sua relevância para os Direito Social, Financeiro e Fiscal*. Paper n.º 1/BD/ iLab/Cedis/2015. Disponível em: <[http://ilab.cedis.fd.unl.pt/wp-content/uploads/2015/09/paper\\_bd1\\_ilab\\_2015.pdf](http://ilab.cedis.fd.unl.pt/wp-content/uploads/2015/09/paper_bd1_ilab_2015.pdf)>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2017.

RIBAS, Lídia Maria. *Processo Administrativo Tributário*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

POL, Eduardo; VILLE, Simon. *Social Innovation: Buzz word or enduring term?*. *The Journal of Socioeconomics*. N.º 38, 2009, págs. 878-885, doi:10.1016/j.socec.2009.02.011.

SÁ, Jorge de. *Inovação Social, Capital Social e Desenvolvimento*. Paper n.º 2/BD/iLab/Cedis/2015. Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. Disponível em: <<http://ilab.cedis.fd.unl.pt/artigos-dogmaticos/>>. Acesso em: 06 de março de 2017.