



**Faculdade de Direito da
Fundação Escola Superior do Ministério Público**
Recredenciada pela Portaria MEC n.º 2.132, de 11/12/2019– DOU n.º 240 de 11/12/2019, pág.66, Seção 1.

Pós Graduação *Stricto Sensu* – Mestrado Acadêmico em Direito
Reconhecido pela Portaria MEC n.º 256, de 15 de fevereiro de 2017 – DOU de 16/2/2017.

CRISTIANE DA COSTA NERY

**MEDIAÇÃO TRIBUTÁRIA: ESTABELECENDO NOVOS PARADIGMAS PARA A
EFICIÊNCIA NA GESTÃO FISCAL**

PORTO ALEGRE

2022

CRISTIANE DA COSTA NERY

**MEDIAÇÃO TRIBUTÁRIA: ESTABELECENDO NOVOS PARADIGMAS PARA A
EFICIÊNCIA NA GESTÃO FISCAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação
Stricto Sensu, Curso de Mestrado Acadêmico em Direito,
da Fundação Escola Superior do Ministério Público
(FMP), como requisito para a obtenção do grau de Mestre
em Direito. Orientador: Prof. Dr. Handel Martins Dias.
Co-orientador: Prof. Dr. Adriano Sant'Ana Pedra.

PORTO ALEGRE

2022

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Paulo Pinto de Carvalho e setor de Tecnologia da Informação, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Da Costa Nery, Cristiane

Mediação tributária: estabelecendo novos paradigmas para a eficiência na gestão fiscal / Cristiane Da Costa Nery.

-- Porto Alegre 2022.

192 f.

Orientador: Handel Martins Dias; coorientador: Adriano Sant'anna Pedra.

Dissertação (Mestrado) -- Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público, Mestrado em Tutelas à Efetivação de Direitos Indisponíveis, Porto Alegre, BR-RS, 2022.

1. Gestão Pública. Eficiência. Conflitos Tributários. Autocomposição. I. Martins Dias, Handel, orient. II. Sant'anna Pedra, Adriano, coorient. III. Título.

Para Giovanna,
minha inspiração e convicção na crença de um mundo melhor e mais justo, e
Marcos, que sempre buscou comigo a realização dos sonhos: os meus, os dele, os nossos, os
possíveis e os quase impossíveis.

AGRADECIMENTOS

Um projeto acadêmico exige dedicação, tempo, profissionalismo, parceria e algumas ausências. Assim, justo que se externe o sentimento de gratidão a todos que acompanharam esse projeto e que de alguma forma contribuíram.

Agradeço especialmente à minha família, meu porto seguro sempre. Ao amor da minha vida, Marcos, pela paciência e parceria sempre incondicionais, o que diz muito do amor que nos une, responsável pela minha essência. À minha filha Giovanna por entrar no mundo do Direito nesse período e passar a entender mais o meu amor pela carreira, pelos processos e pelas discussões sem fim, sendo a minha razão de querer sempre fazer a diferença positiva no mundo.

Aos meus pais pelos ensinamentos e formação para que eu pudesse estar onde estou e como gostaria de estar, com a iluminação de meu pai Miguel, a presença e suporte sempre de minha mãe, Maria Regina, e de meu irmão, Fábio, com a família que tanto amo. À minha avó Rosa, por me ensinar a ser forte e a buscar exatamente aquilo que me faria feliz.

Ao meu amigo e colega Heron Nunes Estrella, pela leitura crítica e construtiva sempre que precisei dividir o conhecimento e a vida.

Ao meu orientador, Handel Martins Dias, pelo apoio e direcionamento assertivos na condução de todo o projeto, fundamental para chegar ao resultado. Ao co-orientador Adriano Pedra pelos ensinamentos divididos no direito tributário. À colega e professora Maren Guimarães Taborda, pelo incentivo essencial no início dessa pesquisa.

Aos meus colegas da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre, que compreenderam a importância e apoiaram a pesquisa, e à essa Instituição que é a minha Casa e que sempre soube incentivar o estudo, a pesquisa e a atuação de estado para iniciativas pioneiras como a instituição da primeira lei de mediação tributária no país pelo município de Porto Alegre. E não posso deixar de referir a Ana Paula Gonçalves que, com o carinho diário na PGM teve um papel fundamental, assim como a bibliotecária Liziane Ungaretti Minuzzo, que auxiliou no material de pesquisa. À Vanêsa Buzelato Prestes pela inspiração e troca constante. Em especial agradeço o colega, amigo e Auditor da Receita Municipal Rodrigo Fantinel, as Procuradoras Ana Catarina Lexau e Patrícia Dornelles Schneider, que abraçaram a ideia e foram parceiros de muito trabalho e de muita construção positiva na matéria. E aqui, saliento e registro também o meu agradecimento especial ao colega e amigo Ricardo Almeida Ribeiro da Silva, Procurador do Município do Rio de Janeiro que, pelas instituições ABRASF e ABDF, plantou a semente do tema e foi um parceiro nessa caminhada que foi mais uma das tantas que já fizemos pelos municípios brasileiros no direito tributário.

A meus amigos de vida, pelo incentivo e pelo privilégio de tê-los.

A Deus, pelo privilégio do acesso à pesquisa, ao estudo e à contribuição para cidades mais justas e dignas, permitindo exercer a profissão que sonhei e que sempre me trouxe muitas realizações, me mantendo inspirada e resiliente durante esse tempo de pesquisa, leitura, aprofundamento e muito trabalho.

Por fim, à Maya, a guardiã das minhas horas de escrita e das providenciais interrupções porque de nada vale a vida sem sorrir de si mesmo e sem brincar.

Apesar das ruínas e da morte
Onde sempre acabou cada ilusão,
A força dos meus sonhos é tão forte,
Que de tudo renasce a exaltação
E nunca as minhas mãos ficam vazias.

Sophia de Mello Breyner Andresen

RESUMO

A presente pesquisa aborda o instituto da mediação como método de resolução consensual de conflitos aplicado ao direito tributário, possuindo o objetivo de sua validação para o sistema tributário nacional como novo paradigma e meio de acesso a garantir eficiência na gestão fiscal das Administrações Públicas. O estudo traz a mediação como alternativa inovadora no cenário nacional em um contexto de alta litigiosidade em relação aos conflitos tributários e de um índice elevado de congestionamento de processos judiciais, em especial os relativos às execuções fiscais. Paralelamente, o alto passivo estagnado em conflitos tributários administrativos nas três esferas do país indica a necessidade de serem trabalhadas alternativas. Os métodos autocompositivos existentes não são utilizados no Brasil para os conflitos tributários e não são objeto de estudo científico a respeito, havendo iniciativas inovadoras recentes do Conselho Nacional de Justiça a partir de 2021 com a Recomendação 120 que incentiva a utilização no âmbito do Poder Judiciário, a Resolução 471/22 que estabelece a Política Nacional de autocomposição para conflitos tributários no âmbito do Poder Judiciário, e do Município de Porto Alegre com a Lei nº 13.028/22, primeira lei no país sobre mediação tributária e que será objeto de aprofundamento com exemplificação de caso aplicado. A metodologia utilizada é dedutiva e a técnica de pesquisa bibliográfica com avaliação de experiência prática em Porto Alegre. Concluiu-se pela possibilidade de utilização da mediação no direito tributário como mais um meio de acesso consensual e inovador, possibilitando ampliar a eficiência e o aprimoramento na gestão fiscal e na recuperação de créditos públicos ao mudar o paradigma de solução para os conflitos tributários em uma aproximação entre o fisco e o contribuinte. A estrutura de implantação do procedimento de mediação tributária obtida como resultado da pesquisa deve conter os seguintes critérios e parâmetros: a sua instituição por lei, possibilidade de aplicação também para dívidas não tributárias inscritas em dívida ativa, a instauração em qualquer fase do processo tributário, inclusive no pré-lançamento, a compatibilidade com os meios de cobrança já existentes, a possibilidade de suspensão dos processos administrativos e judiciais, bem como da exigibilidade do crédito público enquanto durar o procedimento, a possibilidade de formação de mediadores nas Administrações Públicas e, por fim, a constatação da importância da institucionalização de espaços de consenso como forma de evitar espaços de corrupção que podem ocorrer na informalidade.

Palavras-chave: Gestão Pública. Eficiência. Conflitos Tributários. Autocomposição.

ABSTRACT

This research addresses the institute of mediation as a method of consensual conflict resolution applied to tax law, with the objective of validating it for the national tax system as a new paradigm and means of access to guaranteeing efficiency in the fiscal management of Public Administrations. The study brings mediation as an innovative alternative on the national scene in a context of high litigation in relation to tax conflicts and a high rate of congestion of judicial processes, especially those related to tax enforcements. At the same time, the high liabilities stagnated in administrative tax disputes in the three spheres of the country indicate the need to work on alternatives. Existing self-composition methods are not used in Brazil for tax conflicts and are not the subject of scientific study in this regard, with recent innovative initiatives by the National Council of Justice starting in 2021 with Recommendation 120 that encourages their use within the scope of the Judiciary, Resolution 471/22, which establishes the National Policy of self-composition for tax disputes within the scope of the Judiciary, and the Municipality of Porto Alegre with Law n° 13.028/22, the first law in the country on tax mediation and which will be the object of further study with an example of an applied case. The methodology used is deductive and the technique of bibliographical research with evaluation of practical experience in Porto Alegre. It was concluded that it was possible to use mediation in tax law as another means of consensual and innovative access, making it possible to increase efficiency and improvement in tax management and in the recovery of public credits by changing the solution paradigm for tax conflicts in a rapprochement between the tax authorities and the taxpayer. The implementation structure of the tax mediation procedure obtained as a result of the research must contain the following criteria and parameters: its institution by law, possibility of application also for non-tax debts registered in active debt, the establishment in any phase of the tax process, including in the pre-launch, the compatibility with the means of already existing collections, the possibility of suspending administrative and judicial processes, as well as the enforceability of public credit for the duration of the procedure, the possibility of training mediators in Public Administrations and, finally, the realization of the importance of institutionalizing spaces of consensus as a way to avoid spaces of corruption that can occur in informality.

Key words: Public Management. Efficiency. Tax Conflicts. Autocomposition.

LISTA DE SIGLAS

ABDF - Associação Brasileira de Direito Financeiro
ABRASF - Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais
ADPF - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
CEJUSC - Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania
CF - Constituição Federal
CIDE - Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico
CNJ - Conselho Nacional de Justiça
COFINS - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPC - Código de Processo Civil
CSLL - Contribuição Social para o Lucro Líquido
CTN - Código Tributário Nacional
FNP - Frente Nacional de Prefeitos
IBS - Imposto sobre Bens e Serviços
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
INSPER - Instituto de Ensino e Pesquisa
IOF - Imposto sobre Operações Financeiras
IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IRPJ - Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas
IRPF - Imposto de Renda Pessoa Física
IRRF - Imposto de Renda Retido na Fonte
IRS - Internal Revenue Service
ISSQN - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI - Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
ITCD - Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação
IVA - Imposto sobre Valor Adicionado
LINDB - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAM - Post Appeal Mediation
PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PEC - Proposta de Emenda Constitucional
PIB - Produto Interno Bruto
PIS - Programa de Integração Social
PRODECON - Procuradoria de la Defensa del Contribuyente
PS - Parecer do Senado
RAP - Rapid Appeal Process
STF - Supremo Tribunal Federal
STJ - Superior Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	CONTEXTO HISTÓRICO DA TRIBUTAÇÃO NO BRASIL E O PAPEL DA GESTÃO FISCAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS	15
2.1	A evolução da tributação até a Constituição Federal de 1988	15
2.2	As propostas de Emenda Constitucional para Reforma Tributária	20
2.3	A tributação enquanto atividade garantidora da existência do Estado e a relação entre o fisco e o contribuinte na concretização de tarefas públicas	25
2.4	Os meios disponíveis para a cobrança da dívida ativa e recuperação de créditos públicos	31
2.5	O panorama do litígio judicial brasileiro e seu impacto no cenário nacional	34
3	A RESOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS NO CENÁRIO NACIONAL: A MEDIAÇÃO COMO ALTERNATIVA INOVADORA	43
3.1	Movimento de acesso à justiça	44
3.1.1	As três ondas de acesso à justiça e os desdobramentos do movimento no Brasil	45
3.1.2	Modelo multiportas do Código de Processo Civil de 2015	51
3.2	Métodos de gestão de conflitos	54
3.2.1	Arbitragem como método heterocompositivo alternativo ao judicial	54
3.2.2	Negócio Jurídico Processual	55
3.2.3	Termo de Compromisso de Conduta	56
3.2.4	Conciliação	57
3.2.5	Mediação	58
3.3	Mediação enquanto espaço de consenso e de inovação	60
3.4	Mediação na Administração Pública: princípios e disposições legais aplicáveis	62
3.5	Mediação no Direito Tributário	68
3.5.1	Aproximação entre o público e o privado no direito tributário com a mediação	72
3.5.2	Utilização da mediação no direito tributário é viável?	74
3.6	Experiência da mediação tributária no Brasil - a pioneira lei do município de Porto Alegre	79

4	MEDIAÇÃO TRIBUTÁRIA COMO INSTRUMENTO DE ACESSO E EFICIÊNCIA NA GESTÃO FISCAL	83
4.1	Objetivos	84
4.2	Instrumentos normativos necessários	86
4.3	Aplicação para dívidas não tributárias inscritas	88
4.4	Momento em que pode ser utilizado o instrumento da mediação	90
4.4.1	Crédito tributário não lançado ou não inscrito em dívida ativa	93
4.4.2	Dívidas já inscritas e em cobrança administrativa ou judicial	95
4.5	Compatibilidade com outros meios de cobrança	96
4.6	Eficiência para a gestão fiscal	98
4.7	Validade para o sistema tributário enquanto instrumento de consenso e acesso	102
5	CONCLUSÃO	105
	REFERÊNCIAS	109
	ANEXO A – Texto consolidado a partir das Emendas nº 01/2013 e pela Emenda nº 02/2016 e das Resoluções nº 290/2019 e nº 326/2020	120
	ANEXO B – Relação dos artigos do Novo Código de Processo Civil Brasileiro (Lei no 13.105, de 16 de março de 2015) que versam sobre a mediação.	137
	ANEXO C – Marco Legal da Mediação (Lei no 13.140, de 26 de junho de 2015)	151
	ANEXO D - Recomendação nº 120, de 28 de outubro de 2021	162
	ANEXO E – Lei 13.028, de 11 de março de 2022 (Institui a Mediação Tributária no Município de Porto Alegre)	166
	ANEXO F – Decreto 21.527, de 17 de junho de 2022 (Regulamenta a Lei 13.028, de 11 de março de 2022)	178
	ANEXO G – Resolução nº 471, de 31 de agosto de 2022	187

1 INTRODUÇÃO

A observância do princípio da eficiência e a busca por sua implementação devem ser constantes no setor público. Como princípio norteador da Administração Pública, constitucionalmente previsto, os atos administrativos e as funções estatais devem estar alinhados com a sua concretização.

Da mesma forma, o direito fundamental de acesso à justiça deve ser garantido, assim como deve ser observada a eficiência na prestação jurisdicional, enquanto atividade estatal prestada, para a efetiva resolutividade dos casos que se apresentam.

Os métodos consensuais de resolução de conflitos previstos no ordenamento jurídico devem estar inseridos nesse contexto como forma de acesso para a solução consensual.

Conforme dados divulgados pelo Núcleo de Tributação do Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER), chega a R\$ 5 trilhões o total de dívidas tributárias em discussões judiciais e administrativas nas esferas federal, estadual e municipal no país, tomando por base o ano de 2019. O montante representa 75% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro.¹ Tais dados foram ratificados pelo Conselho Nacional de Justiça quando divulgou o Relatório do Contencioso Tributário Judicial Brasileiro em 2022, salientando que o tempo médio de tramitação de um processo tributário no país é superior a 18 anos se forem somados os tempos de tramitação do contencioso administrativo e do contencioso judicial.²

A taxa de congestionamento judicial, por sua vez, divulgada nos Relatórios Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça, evidencia um percentual de aproximadamente 70% no país, sendo o grande volume relativo a processos de execução fiscal e o Poder Público indicado como o grande litigante nacional. Avaliando-se somente os processos de execução fiscal em tramitação esse índice de congestionamento eleva-se para 87%.³

¹ INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA. NÚCLEO DE TRIBUTAÇÃO DO INSPER. **Contencioso Tributário no Brasil: relatório 2020**, ano de referência 2019. São Paulo: INSPER, 2021. Disponível em: https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2021/01/Contencioso_tributario_relatorio2020_vf10.pdf. Acesso em: 14 set. 2022; DISPUTAS envolvendo cobrança de tributos somam R\$ 5,4 trilhões no Brasil. **Insper**, São Paulo, 22 jan. 2021. Insper Conhecimento. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/conhecimento/conjuntura-economica/disputas-envolvendo-cobranca-de-tributos-somam-r-54-trilhoes-no-brasil/>. Acesso em: 16 jul. 2022.

² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil); INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA. **Diagnóstico do contencioso judicial tributário brasileiro: relatório final de pesquisa**. 5. ed. Brasília, DF: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/02/relatorio-contencioso-tributario-final-v10-2.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2022, p. 29.

³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em Números 2021: sumário executivo**. Brasília, DF: CNJ, 2021a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/justica-em-numeros-sumario-executivo.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2022, p. 05.

É de fácil constatação a baixa efetividade e a falta de eficiência de processos judiciais ou administrativos com esse tempo de tramitação, não sendo razoável que um processo que envolva recursos públicos, no caso das execuções fiscais, que poderiam retornar para aplicação direta em políticas e serviços essenciais à sociedade, tramite por mais de 18 anos até a sua solução.

Na busca pela eficiência é dever do Poder Público avaliar de forma rotineira as práticas estatais em todas as suas esferas de atuação, adequando, corrigindo e implementando tais mecanismos, especialmente na gestão fiscal, compreendendo-se esta como o gerenciamento eficiente de recursos públicos com transparência e a observar os princípios da economicidade e os princípios constitucionais tributários, dentro dos conceitos de responsabilidade fiscal, mais especificamente como disposto no § 1º da Lei Complementar 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal).⁴

Além disso, a atuação colaborativa entre fisco e contribuintes pode ser uma realidade na busca do interesse público e da eficiência no contexto atual, desmitificando-se o dogma da indisponibilidade do crédito público e o da incapacidade de diálogo por parte do Poder Público.

Parece evidente que a evolução dos mecanismos de satisfação do crédito público, como forma de garantir recursos financeiros para dar conta de atender às políticas públicas essenciais à população, deve estar relacionada a uma gestão pública eficiente e atenta às ferramentas disponíveis para garantir dinamismo, celeridade e resolutividade efetiva das demandas.

É nítida a busca por meios adequados para o enfrentamento da crise relacionada ao alto congestionamento de processos de execução fiscal junto ao Poder Judiciário, bem como para a resolutividade eficiente dos conflitos tributários. O estudo do instituto da mediação como procedimento que se apresenta como alternativa de acesso também para os conflitos tributários se insere nesse contexto, a justificar a importância e o aprofundamento da pesquisa, inexistente de forma especializada no país.

O objetivo do presente estudo é compreender a mediação enquanto instituto de aplicação prática no direito tributário, avaliando-se os instrumentos necessários para a sua

⁴ § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1942. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 3 jun. 2022.

implementação, a aplicação para as dívidas oriundas de créditos públicos, bem como a sua compatibilidade com outros meios de cobrança já existentes. Referido enfrentamento deve responder sobre a possibilidade de utilização da mediação de conflitos em matéria tributária enquanto instrumento de acesso e eficiência na gestão fiscal, demonstrando-se a sua validade para o sistema tributário enquanto método consensual, o que ratifica a considerável relevância para a sociedade e para o Estado no contexto mencionado.

Diante de tal cenário, os instrumentos alternativos de resolução de conflitos poderiam ser também utilizados na esfera tributária, mais especificamente a mediação, regrada nacionalmente pela Lei 13.140/15, estabelecendo-se uma política pública nesse sentido. É possível uma Administração Pública dialógica e que garanta canais de acesso para prevenção e pacificação de conflitos com soluções mais céleres e menos onerosas também no campo tributário? Quais os critérios e parâmetros necessários para que esse instrumento seja eficiente e atinja o interesse público, garantindo ao mesmo tempo confiança e segurança ao contribuinte, observando-se a legalidade e os princípios constitucionais dos quais as Administrações Públicas não podem se afastar, eis que a exercer atividade administrativa vinculada?

A partir de tais questionamentos, da alta taxa de congestionamento judicial constatada no país, assim como do passivo tributário estagnado em processos judiciais ou administrativos e da constatação da existência de instrumentos regrados no ordenamento pátrio relativos à autocomposição de conflitos sem sua utilização para o direito tributário, impõe-se a discussão sobre essa possibilidade, o que será objeto de enfrentamento no presente estudo no que se refere ao instituto da mediação aplicado aos conflitos tributários, bem como àqueles oriundos de dívidas não tributárias. Não serão objeto do estudo as obrigações tributárias acessórias, delimitando-se este às obrigações tributárias principais.

Salienta-se a ausência de dados estatísticos aplicados, a incipiente experiência prática a respeito no Brasil, assim como a ausência de pesquisa científica nacional sobre o tema. Pode-se citar como regramentos embrionários a Recomendação 120/21 do Conselho Nacional de Justiça, que incentiva e dispõe sobre a Autocomposição de Conflitos Tributários no âmbito do Poder Judiciário, a novel e pioneira Lei 13.028/22 que institui a Mediação Tributária no Município de Porto Alegre, e a recentíssima Resolução 471/22 do Conselho Nacional de Justiça, que dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado à Alta Litigiosidade do Contencioso Tributário no âmbito do Poder Judiciário.

De forma preliminar, no capítulo inicial, será feita uma abordagem histórica da tributação no país e seu caráter garantidor do próprio Estado. O sistema tributário nacional

como objeto das várias propostas de reformas tributárias em tramitação, passando-se pela relação do fisco com o contribuinte na concretização de tarefas públicas até a demonstração do panorama do litígio judicial brasileiro e seu impacto no cenário nacional, serão contextualizados.

Na sequência será abordado o instituto da mediação como método de resolução consensual de conflitos, aprofundando-se o próprio movimento de acesso à justiça e seus reflexos para o país, chegando-se à previsão atual do Código de Processo Civil e do sistema multiportas positivado em relação aos métodos autocompositivos. A mediação será objeto de detalhamento, como tema central do estudo, e sua possibilidade de aplicação ao direito tributário, dentro das premissas da legalidade, da segurança jurídica, da colaboração e da eficiência como essenciais na função estatal diretamente prestada e no aprimoramento dessas mesmas funções. As experiências nacionais e internacionais serão trazidas como forma de contextualizar a mediação para os conflitos tributários.

Por fim, o objeto de detalhamento do estudo será a mediação tributária em si, incluindo-se os objetivos do procedimento, instrumentos normativos necessários, suas possibilidades de aplicação, a eficiência para a gestão fiscal e para o sistema tributário nacional, com os impactos daí decorrentes, especialmente na relação entre fisco e contribuinte.

A metodologia utilizada é a dedutiva, utilizando-se pesquisa bibliográfica e pesquisa em textos de lei relacionados ao tema, partindo-se da análise do instituto da mediação no Brasil para chegar à ponderação sobre a pertinência e possibilidade de sua aplicação no âmbito do direito tributário, com a sugestão de soluções para o problema objeto do estudo.

Será feita apresentação de caso a partir da aplicação do instituto da mediação tributária no Município de Porto Alegre, que possui a primeira lei sobre o procedimento do país, com a observação da realidade vivenciada na formação do instrumento. Serão utilizadas doutrinas, jurisprudência e teorias já existentes ou aplicadas, entendendo-se os processos de desenvolvimento no tempo que influencia nas mudanças de perspectivas e de estruturação.

2 CONTEXTO HISTÓRICO DA TRIBUTAÇÃO NO BRASIL E O PAPEL DA GESTÃO FISCAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A evolução dos tributos acompanha a evolução do homem e as necessidades detectadas nesse crescimento social. O Direito assim foi se aperfeiçoando: a evolução social traz consigo a necessidade de regras, as quais são atualizadas, revistas e alteradas com o passar dos anos e necessidades sociais.

O Direito e as regras por ele trazidas estão em constante e presente evolução a partir dos comportamentos sociais e de suas próprias necessidades, redefinindo o passado e autoconstruindo o sistema presente a partir da experiência do que é juridicamente relevante.⁵

As obrigações tributárias “passaram, juridicamente, de imposições arbitrárias e vexatórias, de donativos voluntários, para contribuições compulsórias pelos costumes e, posteriormente, amparadas em lei.”⁶

A função do tributo passou a ser melhor analisada, avaliando-se a sua finalidade ante a constatação de que estava diretamente relacionada às políticas públicas, demandando, por consequência, uma maior participação da sociedade na formulação dessas políticas.⁷

2.1 A evolução da tributação até a Constituição Federal de 1988

A fim de compreender o Sistema Tributário Nacional⁸ e seu impacto na sociedade atual, é importante referir que a história da tributação no país remete a uma cobrança de tributos autoritária e desproporcional, que servia para sustentar as despesas do governo, “pois sua origem vem desde os primórdios da história brasileira, com a cobrança das antigas “taxas fiscais”, que à época, eram entendidas como contribuições do povo para manutenção do

⁵ DE GIORGI, Raffaele. **Direito, tempo e memória**. Trad. de Guilherme Leite Gonçalves. São Paulo: Quartier Latin, 2006, p. 61-62.

⁶ BALHAZAR, Ubaldo Cezar. **História do tributo no Brasil**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005. v. 1, p. 20.

⁷ MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Uma teoria do Tributo**. São Paulo: Quarter Latin, 2005, p. 152-153 *apud* SILVA, Luiz Felipe Scholante. Breves Apontamentos Históricos sobre Tributação no Mundo e no Brasil. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, São Paulo, v. 140, n. 27, 2019. Disponível em: <https://rtrib.abdt.org.br/index.php/rftp/article/view/126/82>. Acesso em: 16 jul. 2021.

⁸ O denominado Código Tributário Nacional, Lei 5.172/66, “Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios”. Em seu artigo 2º traz a definição do Sistema Tributário Nacional: O sistema tributário nacional é regido pelo disposto na Emenda Constitucional n. 18, de 1º de dezembro de 1965, em leis complementares, em resoluções do Senado Federal e, nos limites das respectivas competências, em leis federais, nas Constituições e em leis estaduais, e em leis municipais. BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 1966. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm. Acesso em: 18 jun. 2022.

Reino”, de forma desordenada e exploratória, o que demandou a instituição de um sistema legislativo que impusesse uma organização mínima para a cobrança tributária.⁹

Desde lá, a visão corrente e usual do cidadão em relação ao fisco, ainda que atenuada com o passar dos anos, é de um fisco intransigente, pouco democrático e sem diálogo. Por outro lado, a importância do tributo para a gestão pública e para a aplicação em políticas públicas é evidente. Sem tributos não há Estado.

Nesse aspecto, a importância de revisitar a relação do fisco com o contribuinte e a atuação do Estado é essencial, pois no Brasil, a tradição colonial supera a tradição independente e republicana. Há heranças coloniais de um Estado autocrático, autoritário, legiferante e que cobra mais impostos por acreditar que o contribuinte irá sonegar. Essa máxima sempre permaneceu ativa no Brasil, onde o contribuinte, tratado como súdito e sem participação ativa no sistema colonial, deveria ser fiel à Coroa, prevalecendo a relação pessoal sobre a relação técnica. Não havia retorno à sociedade daquilo que era arrecadado e o Estado era centralizador e o grande regulador, sem visão de bem comum.¹⁰

Assim consta de forma emblemática no prefácio de José Eduardo Faria em *Os donos do poder*:

O Estado projeta-se, independente e autônomo, sobre as classes sociais e sobre a própria nação”, afirma o autor. E, em seu interior, o estamento patrimonialista se apropria da máquina estatal, captura a soberania do Estado e promove uma ruptura entre Estado e nação. “Estado e nação, governo e povo, são realidades diversas, que se desconhecem.” Assim, em vez de integrar, o estamento patrimonialista comanda. Ele não conduz, governa. E, conforme seus interesses, incorpora as novas gerações necessárias ao seu serviço, cooptando-as.

[...]

Ao tentar identificar desse modo quem efetivamente são os verdadeiros donos do poder, o “patronato político brasileiro”, Faoro propõe-se a explicar como esse patrimonialismo, que vincula práticas comerciais e atividades econômicas a um estrato burocrático situado no interior da máquina estatal, moldou a sociedade portuguesa e, por consequência, a brasileira, ao longo de quase seis séculos - mais precisamente, entre a monarquia de d. João I e a ditadura de Getúlio Vargas.¹¹

⁹ VARELA, Ana Paula. **A reforma tributária no Brasil à luz do princípio constitucional da capacidade contributiva na tributação incidente sobre as relações de consumo**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/216177/PDPC1500-D.pdf?sequence=1>. Acesso em: 10 set. 2022, p. 14.

¹⁰ KARNAL, Leandro. Aspectos históricos e antropológicos: avanços e retrocessos na cooperação, conflitos e confrontos. *In*: PARTE 1: I Seminário Internacional sobre Mediação Tributária (20/05). [Rio de Janeiro]: ABDF, 2021. 1 vídeo (3h e 5 min). Publicado pelo canal ABDF - Associação Brasileira de Direito Financeiro. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=KVDP3kTeJKQ>. Acesso em: 11 jul. 2022.

¹¹ FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. Prefácio José Eduardo Faria. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

Tal passagem informa de forma clara a visão do Estado e do poder concentrado nas mãos das classes dominantes, em um sistema patrimonialista e oligárquico, com origem na herança portuguesa.

Os recursos privados, o prestígio, o poder e a influência eram determinantes para o exercício de funções públicas, em que seus ocupantes ampliaram o patrimônio próprio pelas rendas delas auferidas. O Estado não era presente a ponto de regular as relações de forma técnica e impessoal, mas sim permitia interpretações da lei e do direito conforme a pessoa que era objeto da cobrança, da execução ou do caso em si. O casuísmo era largamente aplicado, sem existir segurança jurídica ou cumprimento igualitário da legislação vigente.¹²

A evolução histórica da tributação nas diversas Constituições brasileiras auxilia na compreensão do sistema tributário e de suas modificações conforme o momento histórico vivenciado.

A Constituição Imperial de 1824 instituiu regras gerais de tributação, deixando a critério do Legislativo a criação de tributos, sem existir um sistema tributário previsto. Já a Constituição Republicana de 1891 trouxe aprimoramentos com definição de maior autonomia aos Estados da federação ao estabelecer as rendas e competências fiscais respectivas.¹³

Em 1934, com a chamada Constituição Social-Democrata, houve a instituição do Imposto de Renda como tributo federal pela primeira vez previsto em uma Constituição¹⁴, além de prever outros tributos estaduais, gerando certa autonomia aos municípios com impostos próprios e, nesse sentido, inovou.

Já a Constituição de 1937 centralizou tributos na União, sendo a Constituição de 1946 mais democrática e com tentativa de descentralizar o poder, apoiando a atribuição de receitas próprias aos municípios e conferindo-lhes maior autonomia. Uma reforma tributária foi realizada em 1965 instituindo o Sistema Tributário Brasileiro, a qual foi incorporada à Constituição Federal de 1967. Finalmente, na Constituição Federal de 1988 há um capítulo próprio para o Sistema Tributário Nacional, que recepciona o Código Tributário de 1966 (Lei 5.172/66).¹⁵

¹² LOPES, José Reinaldo Lima. **Direitos sociais: teoria e prática - uma história de desigualdades**. São Paulo: Método, 2006, p. 105.

¹³ VARELA, 2020, p. 17-23.

¹⁴ NÓBREGA, Cristóvão Barcelos da. **História do imposto de renda no Brasil: um enfoque da pessoa física (1922-21013)**. Brasília, DF: Secretaria da Receita Federal do Brasil, 2014. Disponível em <https://www.ibet.com.br/wp-content/uploads/2016/05/Imp.-Renda.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2021, p. 51.

¹⁵ VARELA, 2020, p. 17-23.

Com o passar dos anos houve evolução na atuação estatal e, portanto, na estruturação do Sistema Tributário Nacional de forma constitucionalizada a partir da necessidade organizacional da federação.

A Constituição Federal (CF), em seu Título VI, que dispõe sobre Tributação e Orçamento, relaciona os dispositivos relativos ao Sistema Tributário Nacional e os princípios gerais que regem a tributação no país, dispondo sobre a instituição de tributos no artigo 145 e à limitação do poder de tributar no artigo 146.¹⁶

Há previsão expressa sobre os tributos que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem instituir (impostos, taxas e contribuição de melhoria), sendo enfatizada a observância à capacidade econômica do contribuinte e o caráter pessoal dos tributos para atingir esse objetivo. Em relação aos conflitos de competência em matéria tributária, os limites ao poder de tributar e às normas gerais em matéria tributária, a Constituição Federal expressamente remete à lei complementar a competência.

Conforme o artigo 146-A,¹⁷ ainda, cabe à lei complementar “estabelecer critérios especiais de tributação, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência, sem prejuízo da competência da União, por lei, estabelecer normas de igual objetivo.”¹⁸

Aos entes da federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), está estabelecido o poder de tributar, portanto, pela Constituição Federal, mediante regramento específico e observância dos princípios constitucionais aplicáveis.

Tais regras e princípios asseguram que sejam observados os direitos e garantias individuais dos cidadãos, assim como a competência estatal para tributar, bem como os limites a esse poder, como forma de garantir segurança jurídica e transparência na gestão fiscal.

A Constituição Federal de 1988, assim, trouxe a discriminação da partilha de competências federativas, revitalizando o federalismo brasileiro. Incluiu os municípios no rol dos entes federados, atribuiu competências próprias a estes, fortaleceu as respectivas rendas.

Nessa configuração, os municípios assumiram relevante função na formulação e na execução das políticas públicas, sendo agente ativo. A legislação federal por sua vez, introduz

¹⁶ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 14 nov. 2021.

¹⁷ BRASIL, [2020].

¹⁸ Em seu artigo 3º consta a definição de tributo como “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.” Já o artigo 5º define quais são os tributos: “Os tributos são impostos, taxas e contribuições de melhoria.” BRASIL, 1966.

as competências específicas à União, Estados e Municípios, inexistindo hierarquia entre os entes federativos. Cada qual atuando de forma específica, autônoma e individual, mas em cooperação.

Com a municipalização das políticas públicas o rol de competências e demandas cresceu de forma significativa e o que se verifica com o passar dos anos é o aumento dessas demandas e da necessidade de serviços locais à população. O investimento no ingresso de receitas próprias é imprescindível, assim como o repasse constitucional de verbas é essencial, sendo a descentralização político-administrativa uma realidade.

Nesse papel operacional das competências estatais, os entes devem empreender um esforço muito maior na arrecadação própria, no aprimoramento dos meios para tal fim e na atenção a projetos de financiamento federais, a fim de dar conta das demandas constitucionais que lhe são atribuídas, as quais são as que mais aumentam em função dos serviços prestados diretamente à população.

Cabe salientar que o poder local é que deve implementar as políticas públicas que diretamente interessam e atingem o cidadão. Portanto, as demandas constitucionais de competência municipal são aquelas básicas e fundamentais à dignidade humana, as essenciais para a manutenção de uma sociedade saudável e que tenha viabilidade de sobrevivência digna.

Os demais entes da federação igualmente possuem responsabilidades e competências constitucionais atribuídas, competindo a todos responsabilidade fiscal na gestão dos recursos públicos e na busca da efetividade da receita própria.

Além disso, o trabalho em cooperação entre os entes é essencial, já que o sistema federativo trazido pela Constituição Federal assim está constituído, o que se verifica pelas disposições das competências comuns (artigo 23 da CF) e concorrentes (artigo 24 da CF), que consagram essa possibilidade e necessidade.¹⁹

A busca pelo aperfeiçoamento do Sistema Tributário Nacional deve ser constante, pois é imprescindível para o desenvolvimento da nação uma eficiente e correta atuação estatal na arrecadação de tributos. Essa atuação eficiente deve retornar na forma de políticas públicas à sociedade, a qual, por sua vez, possui a garantia da não extrapolação dos limites desse

¹⁹ Referidas disposições constitucionais foram fortemente reafirmadas na atuação durante o estado de emergência decretado pela pandemia da COVID-19. Vide a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADF 672-DF. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 672 - Distrito Federal**. Constitucional. Pandemia do Coronavírus (COVID19) [...]. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 8 de abril 2020c. Disponível em: disponível em <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF672liminar.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

poder, com justiça fiscal. É a partir da eficiência no seu regramento e aplicação que se tornam possíveis políticas públicas fundamentais e essenciais ao desenvolvimento.

O recurso público é estratégico e imprescindível, assim como a relação entre o fisco e o contribuinte deve possuir reciprocidade, interessando ao Estado uma sociedade próspera, harmônica e participativa, a ponto de enxergá-lo como fonte de crescimento social e não apenas como cobrador de tributos.

2.2 As propostas de Emenda Constitucional para Reforma Tributária

Os Estados e, principalmente, os Municípios possuem papel operacional importante, com poderes autônomos e obrigações daí decorrentes, o que motiva a preocupação com as Propostas de Reforma Tributária em tramitação no país e que retiram a autonomia dos entes subnacionais, cláusula pétrea da Constituição Federal.

As reformas constitucionais nacionais e seus impactos, o modelo de federação, o pacto federativo vigente e seus reflexos nos estados e nas cidades brasileiras devem ser levados em consideração em qualquer estudo a ser feito sobre gestão fiscal e melhoria do Sistema Tributário.

Há alguns anos sucessivas tentativas de reformas tributárias são propostas sem finalização.

Em 2007 foi apresentada a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) número 31²⁰ que pretendia alterar o Sistema Tributário Nacional em uma Reforma Tributária no país com viés de unificação de impostos relacionados à circulação de mercadorias e à prestação de serviços.

Já em 2008, a PEC 233²¹ foi introduzida também com o objetivo de unificação, sendo apensada à PEC 31/2007, que se encontra aguardando pauta de plenário para votação. O texto preliminar de autoria do Deputado Luiz Carlos Hauly na origem da PEC 233, base para as Propostas que surgiram posteriormente, trouxe o Imposto sobre Serviços de Qualquer

²⁰ BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição n° 31, de 2007**. Altera o Sistema Tributário Nacional, unifica a legislação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, dentre outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2007. Autor: Virgílio Guimarães. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=347421&ord=1>. Acesso em: 11 jul. 2022.

²¹ BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição n° 233, de 2008**. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2008. Autor: Poder Executivo. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=384954>. Acesso em: 11 jul. 2022.

Natureza (ISSQN), incorporado a outro imposto a ser criado para os Estados, o chamado Imposto sobre Valor Agregado (IVA). Parte desse imposto seria repassado aos Municípios, aumentando a dependência destes entes em relação aos Estados e à União, portanto.

No caso dos Municípios o reflexo seria o mais drástico dentre os entes federados, pois haveria perda do ISSQN e nenhum imposto novo lhes caberia, ficando reduzidas as suas competências aos dois outros impostos atuais: o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU e o Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis por ato inter vivos e a título oneroso – ITBI.

A PEC 31 e a PEC 233 acabaram perdendo força e estão aguardando votação. As duas propostas de maior relevância hoje em tramitação são a PEC 45/19²², apresentada pelo Deputado Federal Baleia Rossi e a PEC 110/19,²³ proposta conjunta do Senado, as quais propõem alterações quanto à tributação do consumo. Em ambas já foram apresentadas mais de 200 emendas.²⁴

A primeira propõe substituir 05 tributos (IPI, PIS, Cofins, ICMS, ISSQN), e a segunda propõe substituir e unificar vários tributos (IPI, IOF, PIS, Pasep, Cofins, CIDE-Combustíveis, Salário-Educação, ICMS, ISSQN). Ambas as Propostas criam um imposto seletivo que unifica os que serão extintos, chamado Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) ou o

²² BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2019**. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Situação: Pronta para Pauta no Plenário (PLEN). Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2019. Autor: Baleia Rossi. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2196833>. Acesso em: 11 jul. 2022.

²³ BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 110, de 2019**. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Situação: Pronta para a Pauta na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Brasília, DF: Senado Federal, 2019. Autor: Davi Alcolumbre *et al.* Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137699>. Acesso em: 11 jul. 2022.

²⁴ Cabe referir que em 21 de julho de 2020, foi apresentada parte da Proposta de alteração do Sistema Tributário Nacional pelo Governo Federal ao Congresso Nacional pelo Projeto de Lei 3887/20, ou seja, proposta infraconstitucional, a qual, em um primeiro momento, abrange PIS e COFINS, também com espírito de unificação de impostos e com a promessa de ampliar sua abrangência para outros impostos. Institui, para as pessoas jurídicas de Direito privado, contribuintes destinatários, a CBS – Contribuição Social sobre Operações com Bens e Serviços, com alíquota de 12%. E, em 2021, foi apresentado o Projeto de Lei 2337/21, também do Poder Executivo Federal, que altera a legislação sobre o Imposto de Renda e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido. Ambos projetos de alteração do Sistema Tributário que não possuem o viés de alteração constitucional, mas modificam o Sistema por alterações infraconstitucionais. BRASIL. **Projeto de Lei 3887/2020**. Institui a Contribuição Social sobre Operações com Bens e Serviços - CBS, e altera a legislação tributária federal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020a. Autor: Poder Executivo. Disponível em <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2258196>. Acesso em: 18 jun. 2022; BRASIL. **Projeto de Lei 2337/2021**. Altera a legislação do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza das Pessoas Físicas e das Pessoas Jurídicas e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1998. Autor: Poder Executivo. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2288389>. Acesso em: 28 jul. 2022.

Imposto sobre Valor Adicionado (IVA), e centralizam sua arrecadação e gerenciamento na União.²⁵

A União é a centralizadora do Imposto em ambas as Propostas, não havendo competência para legislar e arrecadar por parte dos Estados e Municípios, ou seja, há restrição à autonomia desses entes federados, o que poderia suscitar a inobservância à respectiva cláusula pétrea prevista na Constituição Federal.

Dentre as várias Emendas apresentadas à PEC 110/19, a Emenda Substitutiva Global nº 223 vem sendo defendida por mais de 100 entidades como a proposta mais viável e adequada para os Municípios e Estados. Chamada de *Simplifica Já* pelo movimento que a impulsionou, a referida Emenda pretende unificar legislações de ISSQN e de ICMS no país, mantendo os impostos nas competências atuais dos entes da federação pela preocupação com a possível perda de autonomia.²⁶

Todas as propostas de emendas constitucionais referidas seguem em tramitação, sendo uma preocupação constante especialmente para Estados e Municípios que terão seus impostos principais unificados.

Com maior ênfase se manifestam os Municípios em função da possível perda de um dos principais impostos e pelo crescimento notório do setor de serviços no país, o que tem motivado entidades municipais a se manifestarem, especialmente a Frente Nacional de Prefeitos (FNP), que reúne as capitais e maiores cidades, em relação à unificação proposta para o ISSQN. Nas cidades com mais de 80 mil habitantes vivem mais de 60% da população, sendo responsáveis por 74% do Produto Interno Bruto (PIB) do país, segundo dados mencionados pela entidade. Tais cidades serão diretamente afetadas com a extinção do ISSQN pelas reformas disruptivas propostas, que não apresentam estatísticas de impacto seguras e cientificamente demonstradas ou garantam a autonomia financeira dos entes da federação sem ferir o pacto federativo.²⁷

²⁵ CORREIA NETO, Celso de Barros; NUNES, Fabiano da Silva; ARAÚJO, José Evande Carvalho; SOARES, Murilo Rodrigues da Cunha. Reforma Tributária: comparativo da PEC 45/2019 (Câmara) e PEC 110/2019. **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, [jun. 2019]. Fique Por Dentro. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/fiquePorDentro/temas/sistema-tributario-nacional-jun-2019/reforma-tributaria-comparativo-das-pecs-em-tramitacao-2019>. Acesso em: 11 jul. 2022.

²⁶ BRASIL. **Proposta de Emenda Substitutiva Global nº 223 à PEC 110/19**. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2019. Autor: Senador Giordano. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9077238&ts=1654087990776&disposition=inline&ts=1654087990776>. Acesso em: 11 jul. 2022; MANIFESTO Reforma Tributária. **Simplifica Já**, 15 mar. 2022. Disponível em: <https://simplificaja.org.br/>. Acesso em: 11 jul. 2022.

²⁷ FRENTE Nacional de Prefeitos e mais 120 entidades repudiam relatório da PEC 110 e apresentam solução de consenso. **FNP: Frente Nacional de Prefeitos**, Brasília, DF, 06 out. 2021. Disponível em:

O ISSQN é a maior fonte de arrecadação para a grande maioria dos municípios do país. Em capitais e grandes cidades, a arrecadação desse imposto alcança parte significativa da Receita Corrente Líquida, significando mais de 47% da arrecadação com receita própria em Porto Alegre em 2019, a título exemplificativo, o que vem se mantendo nesse patamar até os dias atuais.²⁸

Percebe-se, pelo teor das Propostas de Reforma Tributária, que em todas há uma oneração do setor de serviços, sempre objeto das disposições, não se vislumbrando proposições que apresentem caminhos para o crescimento do país ou para modernização efetiva do Sistema Tributário na atuação resolutiva dos conflitos do grande passivo do contencioso administrativo e judicial existente.

Em uma das propostas, a título exemplificativo, está prevista transição para os contribuintes de 10 anos e para o ajuste financeiro entre os entes federados de 50 anos, o que certamente já antecipa que antes de sua finalização outras reformas serão necessárias (PEC 45/19).

É evidente que tratar os Municípios como dependentes dos Estados ou da União, e os Estados, por sua vez, como dependentes da União, como pretendem as Propostas, não atende aos comandos constitucionais.

Como bem refere Varsano, a realização conjunta de uma reforma poderia trazer maiores benefícios, com negociação política que traga avaliações confiáveis sobre as perdas e ganhos dos entes da federação, o que inexistente sequer por previsão de algum sistema de compensações para essas perdas e ganhos, a demandar trabalho técnico minucioso, complexo e a ser executado de forma conjunta e alinhada entre as unidades federadas. Jamais poderia

<https://fnp.org.br/noticias/item/2684-frente-nacional-de-prefeitos-e-mais-120-entidades-repudiam-relatorio-da-pec-110-e-apresentam-solucao-de-consenso?highlight=WyJyZWZvcmlhIiwidHJpYnV0XHUwMGUxcmlhIiwicmVmb3JtYSB0cmlidXRhcmlhI10=> . Acesso em: 11 jul. 2022.

²⁸ ISS - O Imposto Sobre Serviços representa mais de 47% da arrecadação própria de Porto Alegre, composta também pelo IPTU, Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, o ITBI, Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis, e a Dívida Ativa. Diante da crise financeira e a queda nas transferências do Estado e da União, os resultados alcançados pelo fisco possibilitam que o município fortaleça sua autonomia. Somente nos primeiros seis meses deste ano, a arrecadação do ISS já apresentou um crescimento de 3,72% acima da inflação. Os resultados também foram positivos nos anos anteriores. Em 2017 o crescimento real foi de 2,74%, e em 2018, de 4,63% acima da inflação. Comparando as capitais com mais de quinhentos mil habitantes, Porto Alegre só está atrás de São Paulo e do Rio de Janeiro na arrecadação per capita. Os dados foram apresentados pelos técnicos da Receita Municipal da Secretaria da Fazenda durante encontro com a imprensa, organizado pela Associação dos Auditores Fiscais da Receita Municipal de Porto Alegre (Aiamu), nesta quarta-feira, 10, na Federasul. 10 de julho de 2019. FERRÁS, Adriana. Prefeitura contabiliza R\$ 1 bi em arrecadação do ISS. **Prefeitura de Porto Alegre**, Porto Alegre, 10 jul. 2019. Fazenda. Disponível em: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smf/default.php?p_noticia=999203906&PREFEITURA+CONTABILIZA+R\\$+1+BI+EM+ARRECADACAO+DO+ISS](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smf/default.php?p_noticia=999203906&PREFEITURA+CONTABILIZA+R$+1+BI+EM+ARRECADACAO+DO+ISS). Acesso em: 11 jul. 2022.

ser imposta sem essas verificações técnicas, sob pena de comprometer a prestação de serviços à população. Uma reforma gradual, com dados técnicos apurados pelos próprios entes em parceria, com modificações infraconstitucionais que simplifiquem e mantenham os ganhos atuais para não ocorrerem danos sociais certamente consolidaria um Sistema Tributário Nacional mais simples, confiável e eficiente.²⁹

A atuação cooperada entre os entes, por previsão constitucional já referida no tópico anterior, deve se dar com o objetivo de evitar condutas que possam colocar em risco os preceitos fundamentais da República³⁰, entendendo-se estes como o conjunto normativo da Constituição Federal, no que se inserem o Sistema Tributário e as competências respectivas atribuídas a cada ente.

Quase a totalidade dos serviços públicos essenciais aos cidadãos está sob a responsabilidade dos entes subnacionais, não se verificando qualquer justificativa técnica aceitável, mesmo em um viés puramente econômico, para centralizar a arrecadação, fiscalização e gestão de tributos, quando a arrecadação e os gastos públicos devem ser realizados em nível mais próximo possível ao destinatário das políticas públicas que é o cidadão.

É preciso pensar nas desonerações, na simplificação do complexo sistema atualmente vigente e propor mudanças que, de fato, garantam justiça tributária, transparência fiscal, segurança jurídica e, com isso, facilitem a informação pelo contribuinte e a correta recuperação de créditos pelo ente público, que deve ter condições, por seu corpo técnico permanente, de efetivar mecanismos de transação, de negócios jurídicos processuais e de soluções consensuais para garantir gestão fiscal eficiente, ainda que por reformas infraconstitucionais do microsistema tributário.

²⁹ VARSANO, Ricardo. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas** - Texto para discussão 405. Rio de Janeiro: IPEA, 1996. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1839/1/td_0405.pdf . Acesso em: 12 jul. 2022.

³⁰ “Em momentos de acentuada crise, o fortalecimento da união e a ampliação de cooperação entre os três poderes, no âmbito de todos os entes federativos, são instrumentos essenciais e imprescindíveis a serem utilizados pelas diversas lideranças em defesa do interesse público, sempre com o absoluto respeito aos mecanismos constitucionais de equilíbrio institucional e manutenção da harmonia e independência entre os poderes, que devem ser cada vez mais valorizados, evitando-se o exacerbamento de quaisquer personalismos prejudiciais à condução das políticas públicas essenciais ao combate da pandemia de COVID-19. [...] Por outro lado, em respeito ao Federalismo e suas regras constitucionais de distribuição de competência consagradas constitucionalmente, assiste razão à requerente no tocante ao pedido de concessão de medida liminar, “para que seja determinado o respeito às determinações dos governadores e prefeitos quanto ao funcionamento das atividades econômicas e as regras de aglomeração”. A adoção constitucional do Estado Federal gravita em torno do princípio da autonomia das entidades federativas, que pressupõe repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias.” BRASIL, 2020c.

Assim, evidencia-se que não há um consenso sobre o Sistema Tributário ideal para o país, muito menos uma perspectiva de alteração consistente a ponto de trazer simplificação, resolutividade e retorno positivo.

A defesa do fortalecimento e do investimento na arrecadação própria é uma necessidade e, nesse contexto, o olhar para o sistema multiportas também no campo tributário é alternativa que parece se apresentar como adequada a gestões fiscais mais eficientes, inovadoras e próximas ao cidadão, já que a atividade estatal garante continuidade administrativa e prestação de serviços públicos essenciais, o que também não é objeto de atenção de quaisquer das Propostas em tramitação.

A simplificação e desburocratização do Sistema Tributário, com a melhoria de fluxos e de resultados ao Estado e à sociedade também devem passar por uma análise ampla e atenta a métodos existentes e pouco ou nada utilizados.

2.3 A tributação enquanto atividade garantidora da existência do Estado e a relação entre o fisco e o contribuinte na concretização de tarefas públicas

Fato é que sem tributos não há Estado, daí a importância e responsabilidade de se qualificar sempre a gestão fiscal. A capacidade de investimento de um ente da federação está diretamente relacionada à sua sanidade e capacidade financeiras.

Como bem refere Giffhorn, “Para captar os recursos necessários à implementação de suas políticas públicas, o Estado precisa intervir diretamente na vida dos cidadãos, exigindo tributos na medida em que são praticados os atos jurídicos definidos como hipóteses de incidência.” É com o produto da arrecadação de tributos que o Estado consegue realizar obras, serviços e prestar as funções para as quais a sua própria existência justifica-se, com a devida fiscalização para que esse investimento seja feito realmente em favor da coletividade.³¹

Assim, é impositivo que se confira o tratamento adequado às dívidas oriundas de créditos públicos, seja na esfera administrativa, seja na esfera judicial. Não só para que ocorra o retorno correspondente aos cofres públicos para a aplicação constitucional, mas para que os contribuintes tenham a devida segurança jurídica e confiança no sistema com o pagamento dos tributos que lhes cabem.

³¹ GIFFHORN, César. **Reforma tributária: construindo um novo modelo** (críticas, reflexões e proposições). Porto Alegre: Editora Sulina, 2017, p. 217.

Para que o Estado dê conta de suas competências e atribuições constitucionais é necessário que disponha de recursos financeiros para tal. Sem tais recursos não há implementação adequada de políticas públicas, essenciais no ordenamento constitucional posto.

Domingos e Cunha bem enfrentam essa questão em um cotejo entre a contraprestação de serviços pelo Estado e a tributação que o alimenta quando referem que “a contraprestação de serviços pelo Estado em favor do desenvolvimento e do crescimento do indivíduo é uma ferramenta, um instrumento, que necessita ser alimentado pela tributação, sem menosprezo aos direitos individuais, numa perspectiva de sopesamento.” A justiça contributiva, como referem, deve propiciar condições plenas para garantir a dignidade e não somente a sobrevivência da pessoa humana, cabendo ao Estado a busca dos meios para essa concretização. A arrecadação de tributos é justamente um dos alicerces para essa concretização, já que a partir dos recursos financeiros se torna viável o planejamento e o desenvolvimento de políticas com o objetivo de desenvolvimento social alinhado aos preceitos constitucionalmente estabelecidos para o Estado Democrático de Direito.³²

Acerca do interesse arrecadatário em relação ao interesse público, assim refere Carrazza³³:

Desse modo, os contribuintes, se, por um lado, têm o dever de pagar tributos, colaborando para a manutenção da coisa pública, têm, por outro, ao alcance da mão, uma série de direitos e garantias, oponíveis ex ante ao próprio Estado, que os protegem da arbitragem tributária, em suas mais diversas manifestações (inclusive por ocasião do lançamento e da cobrança do tributo). Convém, neste ponto, afastarmos, de uma vez por todas, a superadíssima ideia de que o interesse fazendário (meramente arrecadatário) equivale ao interesse público. Em boa verdade científica, o interesse fazendário não se confunde nem muito menos sobrepõe o interesse público. Antes subordina-se ao interesse público e, por isso, só poderá prevalecer quando em perfeita sintonia com ele. [...] A pessoa política ao criar o tributo deve acudir pressurosa às exigências das grandes diretrizes constitucionais.”

Justamente para a concretização do interesse público, dos direitos fundamentais e das políticas públicas essenciais, diretrizes constitucionais, a atuação estatal deve ocorrer de forma adequada e viabilizada por meio de recursos financeiros oriundos da correta arrecadação de tributos. A evolução constante de boas práticas nas administrações tributárias

³² DOMINGOS, Terezinha de Oliveira; CUNHA, Leandro Reinaldo da. A tributação como instrumento de concretização da dignidade da pessoa humana em face do desenvolvimento. *In*: TAVARES NETO, José Querino; FEITOSA, Raymundo Juliano Rego (coord.). **25 anos da Constituição Cidadã: os atores sociais e a concretização sustentável dos objetivos da república**. Florianópolis: FUNJAB, 2013. Disponível em <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=154aa6866aefb6f8>. Acesso em: 15 nov. 2021, p. 08, 21.

³³ CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 497 e 498.

e fiscais refletida nas legislações e resoluções estabelecidas, com métodos claros e transparentes de incidência de tributos e recolhimento dos créditos públicos, vem a ser fundamental para a eficiência na gestão administrativa e para o aprimoramento das gestões fiscais em benefício da coletividade, fim buscado com a correta arrecadação e recuperação de créditos públicos, desestimulando o conflito tributário e gerando segurança jurídica com credibilidade.

Buffon, ao abordar a cidadania fiscal e a relação entre os direitos fundamentais e o dever de pagar tributos, refere que é impossível a missão de concretizar direitos fundamentais “sem que haja, em contrapartida, a contribuição dos cidadãos para que tal intento seja alcançado. Ou seja, não há como concretizar direitos fundamentais, sem que haja o cumprimento, por parte dos cidadãos, de um dos principais deveres de cidadania: pagar tributos.”³⁴

Para a viabilização de serviços e políticas que confirmam concretude aos direitos fundamentais, o Estado precisa arcar com os ônus financeiros daí decorrentes, o que pressupõe o financiamento de tais medidas a serem contraprestadas pelo Poder Público. É necessária a compreensão por parte do cidadão de que os direitos constitucionais a que faz jus sejam implementados pelo Estado necessitam ser custeados, o que se dá pelo pagamento de impostos.

E quando se está a falar de interesse do Estado se está a falar do interesse da sociedade, inclusive no que se refere à tributação e atos praticados para aumento da arrecadação ou melhorias do sistema, pois como refere Pedra, ao discorrer sobre a Advocacia Pública de Estado e seu papel para a democracia constitucional, “se o aumento da arrecadação é necessário para a existência de políticas públicas asseguradoras de direitos fundamentais [...], esta decisão é legítima e está em harmonia com os interesses da sociedade, ainda que os indivíduos não a vejam com simpatia em um primeiro momento.”³⁵

É possível afirmar, portanto, que o fim para o qual existe o Estado, enquanto ente garantidor da concretização dos direitos constitucionais, só é possível de ser realizado a contento com o pagamento de tributos pela sociedade, os quais devem ser cobrados dentro dos

³⁴ BUFFON, Marciano. **A tributação como instrumento de densificação do princípio da dignidade da pessoa humana**. 2007. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos - Unisinos, São Leopoldo, 2007. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp042871.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2022.

³⁵ PEDRA, Adriano Sant’Ana. A importância da advocacia pública de estado para a democracia constitucional. In: PEDRA, Adriano Sant’Ana; FARO, Julio Pinheiro; VIEIRA, Pedro Gallo (coord.). **Advocacia pública de estado: estudo comparativos nas democracias euro-americanas**. Curitiba: Juruá, 2014, p. 103.

limites constitucionais inerentes e primando pela eficiência na gestão adequada tanto do gasto público, quanto da forma de arrecadação.

É inviável a existência de uma sociedade organizada sem fonte de recursos para financiá-la no modelo atual no país e a atuação estatal deve estar adstrita aos princípios constitucionais, sem descuidar da segurança necessária a garantir a confiança do contribuinte que está no outro polo dessa relação.

Nesse aspecto, a Constituição Federal traz a segurança jurídica como inerente ao próprio ordenamento jurídico. Como refere Ávila “A segurança jurídica, porque inerente ao Direito, já estaria fundamentada pela própria ideia de Direito.”³⁶

Fato é que há efetivamente uma proteção constitucional da segurança jurídica em vários dispositivos e princípios constitucionais relacionados à tributação. Pode-se citar a previsão da legalidade, da anterioridade, da irretroatividade, da publicidade, da igualdade, da ampla defesa e contraditório. Esses elementos estabelecem segurança jurídica em seus conceitos de aplicação, pois objetivam trazer estabilidade e previsibilidade. Ou seja, das suas aplicações decorre a segurança jurídica.

O ordenamento jurídico posto no Estado Democrático em vigor trabalha com a ideia de garantir a segurança jurídica como forma de organização. Para a continuidade administrativa eficaz, para a possibilidade de monitoramento e acompanhamento das políticas públicas por parte do cidadão, há necessidade de que se tenha previsibilidade e que a segurança seja uma garantia. Garantia porque a partir da segurança jurídica se perfectibiliza a impossibilidade de decisões ou práticas arbitrárias, dissociadas da previsão constitucional ou legal.

O princípio da segurança jurídica está relacionado ao comando constitucional de que a atuação estatal se dê de forma clara, com regras conhecidas, que permaneçam no tempo e que não sejam contraditórias, sendo responsabilidade do Estado de Direito a proteção de direitos em um ordenamento jurídico estável, que garanta confiança e credibilidade.³⁷

Ávila traduz exatamente a importância da segurança jurídica como pressuposto para garantir a realização do Estado Democrático de Direito. O próprio Estado Social, assim definido pela Constituição Federal, somente se concretiza pela garantia de direitos fundamentais, os quais pressupõem essa certeza jurídica.

³⁶ ÁVILA, Humberto. **Segurança jurídica**: entre permanência, mudança e realização do direito tributário. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 195.

³⁷ ÁVILA, 2012, p. 213-214.

O ente estatal deve ser garantidor de direitos e no bojo da tributação, dos conceitos relativos ao direito tributário, mais ainda deve estar afirmada essa garantia de certeza jurídica e de clareza quanto às incidências legais, pois a não surpresa é um direito do contribuinte.

Quando tal situação é uma realidade, há possibilidade de que os Poderes instituídos consigam atuar com independência, autonomia e dentro dos estritos limites de sua atuação. Situação diferente provoca interferência indevida, atuações dissonantes e contraditórias para os mesmos casos, quando não impera a arbitrariedade.

Além disso, um sistema formado com essas bases traz confiança ao cidadão e o princípio da confiança deve estar presente nas relações sociais, especialmente entre o poder público e o administrado, como já afirmado, para que a reciprocidade seja uma realidade.

Um Estado Democrático, ainda, pressupõe a participação dos cidadãos no controle e na formulação de políticas públicas. Essa participação garante equilíbrio nas relações e, principalmente, transparência na atuação estatal. E aqui está outro fator essencial na relação entre o Poder Público e o administrado, ou entre o fisco e o contribuinte: a transparência fiscal.

A autoridade administrativa, portanto, deve agir atenta ao princípio da legalidade e ao ordenamento jurídico vigente, adequando os meios a serem utilizados para o exercício da função estatal àqueles “necessários ao atendimento do interesse público (preceito da proporcionalidade)”, em linguagem simples, acessível e segura juridicamente, preservando, assim, o princípio da proteção à confiança para com o administrado. Nesse sentido, “pode-se afirmar, em relação à aplicação do princípio, que a Administração Pública e o administrado não de adotar um comportamento leal em todas as fases de constituição das relações até o aperfeiçoamento do ato e das possíveis conformações ao que haja nascido defeituoso.”³⁸

Os mecanismos a serem utilizados pelas Administrações Fiscais para eficiência na gestão devem, portanto, garantir a devida transparência fiscal e a legalidade, como forma de traduzir segurança jurídica aos contribuintes, fazendo valer o princípio da confiança.

A relação entre fisco e contribuinte necessita de aproximação, a fim de garantir ambiente colaborativo e compreensão dos deveres e obrigações de cada parte, dentro do espírito público que deve reger tais relações, pilar do Estado Democrático de Direito vigente no país.

A sociedade possui papel essencial na concretização das tarefas públicas, seja com o

³⁸ TABORDA, Maren Guimarães. Aspectos jurídicos da gestão tributária: experiência do município de Porto Alegre. In: CARVALHO, Ana Luísa Soares de (org.). **O mundo da cidade e a cidade no mundo**: reflexões sobre o direito local. [S. l.]: Editora IPR, 2009. p. 145.

pagamento de tributos, seja com a fiscalização e atuação social, nos termos dos fundamentos que regem o Estado de Direito e o Estado Social, como bem acentua Greco ao referir que a Constituição Federal “faz com que a tributação passe a ser um poder juridicizado pela Constituição, que deve ser exercido em função e sintonia com os objetivos que a própria sociedade elevou à dignidade constitucional”.³⁹

Com essa referência, Greco enfatiza que a tributação está vinculada diretamente aos objetivos estabelecidos pela sociedade na ordem constitucional em vigor.⁴⁰ Ou seja, há uma relação obrigacional entre o cidadão e o Estado e, nessa relação, há atribuições a cada parte envolvida para a realização do bem comum e para a concretização das tarefas públicas. A tributação a ser feita pelos entes da federação deve estar alinhada às escolhas feitas pela sociedade e previstas na Constituição Federal.

Ao Estado cabe reger e arrecadar os tributos de sua competência. Ao cidadão cabe o seu pagamento para que o Estado possa auferir recursos e bem administrar na função constitucional de garantir os direitos fundamentais e as políticas públicas daí inerentes.

Ao detalhar o pensamento de Vitor Faveiro em relação à percepção do imposto “como um instrumento adequado para a realização do bem comum”, o que fundamenta o fato de que a administração tributária deve ser condutora de um sistema tributário “mais justo, funcional e consciente do papel que lhe é verdadeiramente entregue pelo cidadão-contribuinte”, Machado afirma que justamente por esse motivo “as finalidades do Estado só se justificam enquanto dirigidas fundamentalmente às pessoas destinatárias das normas jurídicas de proteção e imposição, ou seja, de direitos e deveres.”⁴¹

Ou seja, cidadãos e Estado possuem atuação comum nas tarefas públicas, cada um na sua esfera de competência. Há um dever de solidariedade recíproco no exercício dessas

³⁹ GRECO, Marco Aurélio. Solidariedade social e tributação. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de (org.). **Solidariedade social e tributação**. São Paulo: Dialética, 2005, p. 177.

⁴⁰ GRECO, 2005.

⁴¹ E assim prossegue em relação ao tema reforçando os argumentos aqui trazidos: “A conjectura de um Estado constitucional inclusivo, que erige a integralidade dos indivíduos ao status de beneficiários do conjunto de promessas emancipatórias consagradas pelo texto materialmente positivado, afigura-se um compromisso inarredável e indelével de toda a sociedade para o sustento do aparelhamento estatal. Como adverte Marciano Buffon (2009, p. 100), a concepção contemporânea de cidadania não pode só autorizar a existência de cidadãos que reivindicam o máximo dos direitos, mas que, em via contrária e de modo pouco altruísta, neguem o sustento da máquina pública com a necessária parcela dos seus esforços. Essa proposta de personalização do direito vem encontrando ressonância, cada vez maior, em diferentes campos do conhecimento jurídico, num caminho que conduz, no ramo tributário, a reconhecer que a tributação não constitui um fim em si próprio.”

MACHADO, Carlos Henrique. **Modelo multiportas no direito tributário brasileiro**. 2020. Tese (Doutorado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/216592/PDPC1478-T.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 17 set. 2022, p. 38-39.

funções, as quais se não executadas de um lado ou de outro, trarão falhas ao bem comum, à coletividade.

Em verdade a gestão pública é compartilhada, pois o Estado deve garantir a inclusão social e políticas nesse sentido para tornar possível ao cidadão o acompanhamento e a fiscalização dos projetos formulados e a serem implementados. A participação do cidadão deve ser ativa, portanto, para que sejam atingidos os objetivos da democracia e dos princípios democráticos.⁴²

É dever da Administração Pública criar e melhorar seus próprios processos internos e externos, sendo o cidadão credor de prestações por parte do Estado, as quais devem estar dotadas de transparência suficiente para permitir o controle e a estabilidade das relações sociais para que cada um possa cumprir adequadamente seu papel.

A busca por eficiência nos processos relacionados à gestão fiscal, a fim de gerar ambientes seguros e com credibilidade para aproximar o cidadão das tarefas estatais, de igual forma deve ser permanente. Nesse contexto é imprescindível que se avaliem todos os meios de cobrança ou negociação disponíveis para que se obtenha efetividade na recuperação de créditos públicos que retornam à sociedade na forma de políticas públicas.

2.4 Os meios disponíveis para a cobrança da dívida ativa e recuperação de créditos públicos

Os meios de cobrança da dívida ativa para o financiamento estatal estão regradados por lei e podem se dar tanto administrativamente, quanto judicialmente, quando os tributos não são pagos espontaneamente.

Na sua formação, de competência privativa da autoridade administrativa nos termos do artigo 142 do Código Tributário Nacional (CTN), o crédito público passa pela sua

⁴² A formulação da política consistiria, portanto, num procedimento, e poder-se-ia conceituar, genericamente, os programas de ação do governo como atos complexos. O incremento das atividades concernentes à elaboração das políticas e à sua execução insere-se num movimento de “procedimentalização das relações entre os poderes públicos”, a que se refere, mais uma vez, Massimo Giannini.[...] Em parte, esse é o processo político, cuja legitimidade e cuja “qualidade decisória”, no sentido da clareza das prioridades e dos meios para realizá-las, estão na razão direta do amadurecimento da participação democrática dos cidadãos. Em grande parte, porém, o sucesso da política pública, qualquer que seja ela, está relacionado com a qualidade do processo administrativo que precede a sua realização e que a implementa. As informações sobre a realidade a transformar, a capacitação técnica e a vinculação profissional dos servidores públicos, a disciplina dos serviços públicos, enfim, a solução dos problemas inseridos no processo administrativo, com o sentido lato emprestado à expressão pelo direito americano, determinarão, no plano concreto, os resultados da política pública como instrumento de desenvolvimento. BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, DF, v. 34, n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997, p. 96-97.

constituição, análise técnica, lançamento, inscrição em dívida ativa e posterior cobrança. A atividade de lançamento é totalmente vinculada e obrigatória.

Após o lançamento devidamente efetuado e notificado, este somente pode ser alterado em virtude de impugnação pelo sujeito passivo, quando for objeto de reclamação e recurso aos Tribunais Administrativos de Recursos Tributários ou Fiscais, ou pela iniciativa de ofício da autoridade administrativa quando a lei determinar, ocorrer a comprovação de omissão, erro, fato não conhecido à época do lançamento e outras hipóteses previstas no artigo 149 do CTN.

O pagamento, a compensação, a transação, a remissão, a prescrição e decadência, a conversão de depósito em renda, o pagamento antecipado e a homologação do lançamento nos termos do disposto no artigo 150 e seus §§ 1º e 4º do CTN, a consignação em pagamento, nos termos do disposto no § 2º do artigo 164 do CTN, a decisão administrativa irreformável, a decisão judicial transitada em julgado e a dação em pagamento, são causas de extinção do crédito tributário, como arrola o artigo 156 do CTN.⁴³

Não ocorrendo o pagamento no vencimento, há imposição de juros de mora e outras penalidades cabíveis. A Fazenda Pública deve constituir o crédito em até 05 (cinco) anos do primeiro dia do exercício seguinte ao que o lançamento deveria ter sido efetuado ou da data que anular o lançamento anterior por vício formal (art. 173 do CTN), decaindo de seu direito transcorrido referido prazo. A ação para cobrança igualmente prescreve em 05 (cinco) anos contados a partir de sua constituição definitiva (art. 174 do CTN).

É de salientar a previsão do art. 171 do CTN quanto à possibilidade, desde que facultada por lei, de que as partes possam celebrar transação para determinar o litígio e também extinguir o crédito tributário.

O pagamento administrativo pode ocorrer das mais diversas formas previstas em lei, desde o parcelamento, descontos para pagamentos antecipados, pagamentos por cartão de crédito, inclusive, e a cobrança pode envolver o protesto e inscrição em cadastros de inadimplentes, conforme a legislação de cada ente da federação, não se detalhando tais possibilidades por não ser o objeto do presente estudo.

Depois de esgotado o prazo para pagamento e devidamente constituído, o crédito constituirá dívida ativa regularmente inscrita, sendo seu termo formado com dados relativos ao sujeito passivo, quantia devida, natureza do crédito e outros itens cujo rol, de observância obrigatória sob pena de nulidade, consta no art. 202 do CTN.

⁴³ BRASIL, 1966.

A dívida regularmente inscrita goza da presunção de certeza e liquidez, podendo ser apresentada em juízo para cobrança, seja de créditos tributários ou de créditos não tributários, desde que inscritos de forma regular. Essa cobrança se dá por meio da execução fiscal, hoje o grande volume de processos em tramitação no Poder Judiciário, o que será detalhado na sequência.

Os atos de cobrança devem ser praticados pela Advocacia Pública dos entes da federação, com procedimento especial para a judicialização disciplinado na Lei 6.830, de 1980⁴⁴, que regula a cobrança judicial da dívida ativa da Fazenda Pública com rito próprio.

Assim, após o procedimento de constituição do crédito público em todas as fases mencionadas, não havendo pagamento ou qualquer outra forma de extinção prevista em lei, o meio de cobrança judicial por execução fiscal é a medida cabível.

Portanto, os meios ordinários de constituição e cobrança da dívida ativa para recuperação dos créditos públicos se exaurem com a propositura da execução fiscal.

Como se verifica não há previsão expressa para utilização das alternativas de autocomposição e dos meios de resolução consensual de conflitos positivados em nosso ordenamento jurídico também para o campo do direito tributário, exceto em relação à possibilidade de transação no art. 171 do CTN.

Referida previsão ratifica a possibilidade de dispor sobre o crédito público, pois admitida expressamente por disposição legal. Ainda que a utilização de outros meios consensuais não estejam previstos no CTN como está prevista a transação, este deixa claro que não há indisponibilidade intransponível para eventual negociação relacionada ao crédito tributário no momento em que prevê a possibilidade de celebração de transação mediante concessões mútuas a levar à determinação do litígio e extinção do respectivo crédito.

A cultura do litígio ainda é uma realidade, estimulada em grande parte pela formação jurídica no país que o privilegia, além da ausência por muito tempo de leis que estimulassem a consensualidade e fomentassem a sua implementação, não obstante já existir a previsão da autocomposição por Resolução desde 2010 (Resolução 125 do Conselho Nacional de Justiça - CNJ)⁴⁵, relacionada à Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário, que mais adiante será detalhada.

⁴⁴ BRASIL. **Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980**. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm. Acesso em: 10 maio 2022.

⁴⁵ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2010. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado160204202007225f1862fcc81a3.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2022.

A autocomposição foi incentivada com maior ênfase a partir do ano de 2015 por meio das disposições expressas do Código de Processo Civil (CPC, Lei 13.105/15)⁴⁶, sendo uma inovação no CPC tais previsões em uma reestruturação do processo contencioso previsto no CPC de 1973, e pela Lei 13.140/15 que regula a mediação em âmbito nacional.

É impositivo que se confira um tratamento adequado às dívidas tributárias e não tributárias, seja na esfera administrativa, seja na esfera judicial, ao abrigo legal. Não só para que ocorra o retorno correspondente aos cofres públicos para a devida aplicação constitucional em serviços e políticas públicas, mas para que os contribuintes tenham a devida segurança jurídica no pagamento do que for de sua competência sob todas as formas possíveis previstas no ordenamento jurídico.

Assim, a hipótese de inclusão dos métodos consensuais de resolução de conflitos dentre os métodos hoje disponíveis merece ser avaliada como mais um meio adequado para a satisfação e recuperação dos créditos públicos.

2.5 O panorama do litígio judicial brasileiro e seu impacto no cenário nacional

A litigiosidade pode gerar passivos judiciais e administrativos enormes, com um grande custo, inclusive no campo tributário. Tributos não pagos, créditos públicos não recuperados, ausência de tratamento adequado ao estoque da dívida ativa nas Administrações Públicas, geram volumes de créditos inadimplidos inadmissíveis, sem retorno concreto à população, assim como contribuem para a instauração de conflitos administrativos e judiciais que evoluem para um esgotamento de tais instâncias.

Referido esgotamento se dá tanto em termos de capacidade de gerenciamento adequado dos processos, com ausência de julgamentos ou duração razoável, quanto em termos de recursos humanos empregados em casos insolúveis ou com escassa capacidade de solução satisfatória, gerando maior custo financeiro ainda, tanto para o público quanto para o privado.

⁴⁶ O Código de Processo Civil de 2015 traz expressamente a previsão da adoção da solução consensual de conflitos nos artigos 3º e 174, enfatizando que a promoção da solução consensual deve ser adotada sempre que possível, ou seja, deve ser priorizada. Refere, ainda, expressamente a possibilidade da arbitragem, da conciliação, da mediação e de outros métodos, os quais devem ser estimulados pelos sujeitos integrantes do sistema de justiça no curso do processo judicial ou no âmbito das Administrações Públicas. BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 14 abr. 2022

Estima-se que, em média, uma execução fiscal no Brasil tem duração de 10 (dez) anos⁴⁷ e ao somar-se o tempo de tramitação do contencioso administrativo chega-se a 18 (dezoito) anos e 11 (onze) meses no total, incluindo-se as fases administrativa e judicial, portanto.⁴⁸

Consequência lógica de tal fato é a preocupação com a demora de ingresso de recursos ou com a recuperação desse estoque de dívida que está judicializado, pois o Estado brasileiro não possui condições de discutir por tanto tempo sobre recursos que são essenciais para a implementação das políticas públicas.

De acordo com dados do Relatório Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça, em uma análise evolutiva de ajuizamentos de ações ao longo dos anos tem-se o seguinte quadro:

Quadro 1 - Análise Evolutiva de Ajuizamentos

1988	350 mil
2009	25,3 milhões
2012	28,2 milhões
2014	28,9 milhões
2017	29,1 milhões
2020*	75,4 milhões aguardam solução

*ano em que iniciou a pandemia por COVID-19.

Fonte: Conselho Nacional de Justiça

De acordo também com o CNJ, em pesquisa sobre o impacto da execução fiscal no Brasil, “em 2010 os processos de execução fiscal correspondiam a 32% dos 83,4 milhões de processos em tramitação na Justiça brasileira naquele ano, totalizando cerca de 27 milhões de processos.”⁴⁹

O Brasil possui a maior taxa de congestionamento de processos do mundo, no patamar de 73% em 2020, considerando as execuções fiscais. Os processos de execução fiscal

⁴⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Relatório Justiça em Números, 2020**. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2022, p. 150.

⁴⁸ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil); INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA, 2022, p. 29.

⁴⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **A execução fiscal no Brasil e o impacto no judiciário**. Brasília, DF: CNJ, 2011. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/2d53f36cdc1e27513af9868de9d072dd.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2022, p. 04.

representavam 36% do total de casos pendentes e 68% das execuções pendentes no Poder Judiciário no mesmo ano, contribuindo muito para o crescimento da taxa de congestionamento que chegava a 87% se a análise fosse somente desse segmento. Desconsiderando esses processos, a taxa de congestionamento do Poder Judiciário cairia para 66,9%, o que significa que “a cada 100 processos que tramitaram em 2020, 66 teriam continuado pendentes.”⁵⁰

O mesmo Relatório relativo ao ano de 2022 aponta que 35% dos processos em tramitação são referentes a execuções fiscais, com taxa de congestionamento de aproximadamente 90% considerando somente esse segmento, sendo que os novos casos de execução fiscal cresceram 39,4% em 2021 comparativamente ao ano de 2020, retornando a patamares anteriores à pandemia por COVID-19.⁵¹

Os maiores litigantes nacionais são do setor público em função da própria representação que exercem, sendo que ao se somar o setor público federal, estadual e municipal se chega a mais de 50% dos processos judiciais em tramitação no país, não só na condição de autores, mas também na condição de réus.

Conforme pesquisa publicada por Franco, a soma dos percentuais de presença de litigantes habituais nos tribunais nacionais é de 51%. Portanto, mais da metade dos processos em tramitação possui algum ente da federação como parte, seja nas esferas federal, estadual ou municipal, conforme pesquisa do CNJ, sendo a maior presença no polo passivo das demandas nas administrações públicas federal e estadual (67% e 72%, respectivamente). Já na administração pública municipal a situação se dá de forma diferente, pois os “órgãos públicos e as entidades administrativas ocuparam o polo ativo em 97 % (noventa e sete por cento) das demandas.” Além disso, é de ressaltar que grande parte das demandas que envolvem os maiores litigantes diz respeito a assuntos relativos ao direito penal, mas “no âmbito cível as

⁵⁰ * O maior impacto das execuções fiscais está na Justiça Estadual, que concentra 83% dos processos. Em 2020, a liquidação dessas dívidas correspondeu à arrecadação de R\$ 5,1 bilhões.

* Atualmente os processos de execução fiscal representam, aproximadamente, 36% do total de casos pendentes e 68% das execuções pendentes no Poder Judiciário.

* 76% dos processos pendentes de execução fiscal estão em varas exclusivas. No TJRJ, TJDFT, TJRN, TJAM e TJRR, os percentuais superam 90%.

* Desconsiderando esses processos, a taxa de congestionamento do Poder Judiciário cairia para 66,9%, ou seja, a cada 100 processos que tramitaram em 2020, 66 teriam continuado pendentes. A taxa de congestionamento total do Judiciário em 2020 foi de 73%. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em Números 2021**: sumário executivo. Brasília, DF: CNJ, 2021a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/justica-em-numeros-sumario-executivo.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2022, p. 05.

⁵¹ É interessante notar o impacto negativo causado pela execução fiscal nos índices de congestionamento. Se excluídos tais processos, e mesmo mantendo todas as demais execuções judiciais, a taxa de congestionamento do Poder Judiciário seria de 67,9%, ao invés dos atuais 74,2% (Figura 116). CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em Números 2022**. Brasília, DF: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022.pdf>. Acesso em: 13 set. 2022, p. 171.

matérias repetitivas que chegam ao STJ geralmente estão conectadas com uma típica litigância habitual, tais como: dívida ativa, contratos bancários e expurgos inflacionário/planos econômicos.”⁵²

Já as informações do CNJ publicadas no Relatório Justiça em Números referente ao ano de 2022, com os dados disponíveis e relativos ao Painel de Grandes Litigantes, como denominado no próprio documento, refletem que “os litigantes com mais processos em tramitação são de setores da Administração Pública, de Defesa da Seguridade Social e de atividades financeiras e de seguros.”⁵³

Portanto, repete-se a presença do setor público como um dos maiores litigantes nacionais, com representação das três esferas da federação, ao mesmo tempo em que há um crescente esgotamento das execuções fiscais enquanto únicos instrumentos de satisfação do crédito público, as quais, em muitos casos, são mais onerosas que o próprio crédito em cobrança.⁵⁴

Ainda que evolução no sentido de melhorias no tratamento da dívida ativa tenha se verificado na grande maioria dos entes da federação, nas três esferas de governo, conforme dados divulgados pelo Núcleo de Tributação do Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER), possuindo como referência o ano de 2019, chega a R\$ 5,4 trilhões o total de dívidas tributárias em discussões judiciais e administrativas nas esferas federal, estadual e municipal no país.⁵⁵

O montante representa 75% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, sendo definido como contencioso tributário pela pesquisa os créditos em disputa em processos judiciais e administrativos cobrados pela União, Estados e Municípios.

⁵² FRANCO, Marcelo Veiga. **Administração pública como litigante habitual**: a necessária mudança da cultura jurídica de tratamento dos conflitos. Londrina: Thoth, 2021, p. 79-83.

⁵³ NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil), 2022, p. 32.

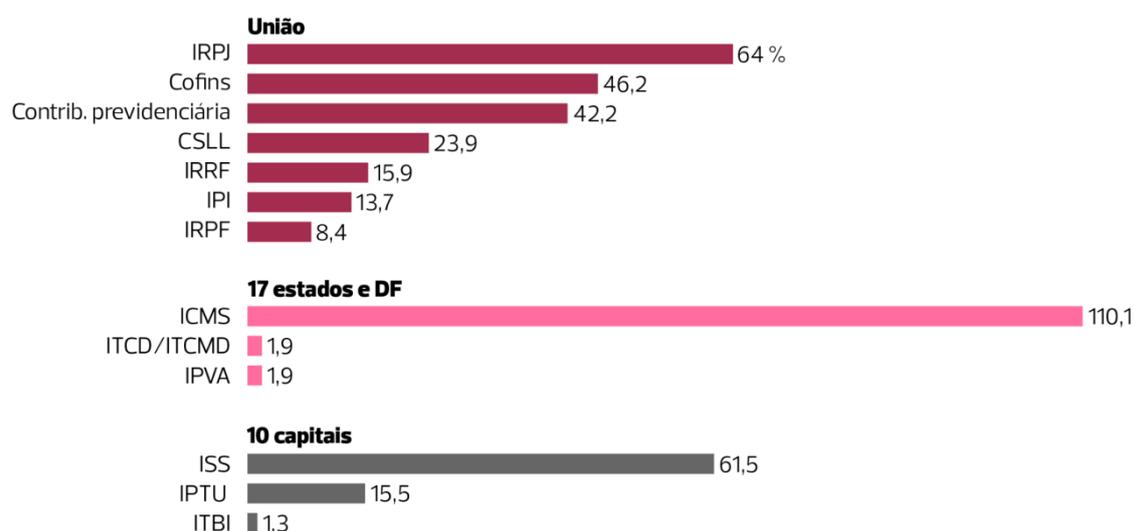
⁵⁴ Consta na Sistematização do Diagnóstico do Contencioso Tributário Nacional, p. 62: “De todo modo, com base nos dados fornecidos, é possível fazer constatações relevantes em relação a um dos problemas identificados: grande parte das execuções fiscais ajuizadas exige valores inferiores ao custo de tramitação do próprio processo de execução. Tal fato demonstra inexistir, ao menos em relação à grande parte dos exequentes, critérios objetivos que impeçam o ajuizamento da ação de cobrança de valor inferior ao custo do processo. A análise preliminar dos dados leva à conclusão de que é necessário alterar o sistema de cobrança de débitos, evitando ajuizamento de execuções fiscais que custarão mais do que o valor que se pretende cobrar.” CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Sistematização do diagnóstico do contencioso tributário nacional**: contencioso judicial tributário. Brasília, DF: CNJ, 2022b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/08/sistematizacao-do-diagnostico-do-contencioso-tributario-nacional-v-eletronica.pdf>. Acesso em: 13 set. 2022.

⁵⁵ INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA. NÚCLEO DE TRIBUTAÇÃO DO INSFER, 2021; DISPUTAS envolvendo cobrança de tributos somam R\$ 5,4 trilhões no Brasil. **Insper**, São Paulo, 22 jan. 2021. Insper Conhecimento. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/conhecimento/conjuntura-economica/disputas-envolvendo-cobranca-de-tributos-somam-r-54-trilhoes-no-brasil/>. Acesso em: 16 jul. 2022.

Esse montante detectado ainda retrata de forma parcial o contencioso, pois os dados foram obtidos por consulta pública disponível e no caso da maioria dos entes subnacionais por meio da lei de acesso à informação, não se incluindo aqueles processos em que os contribuintes buscam deixar de pagar algum tributo ou reaver pagamento indevido, por serem dados considerados de difícil mensuração. O gráfico abaixo demonstra a relação entre o contencioso de cada tributo e a arrecadação tributária bruta em cada nível federativo:

Gráfico 1- Relação entre contencioso de cada tributo e arrecadação tributária bruta

Por nível federativo, em %

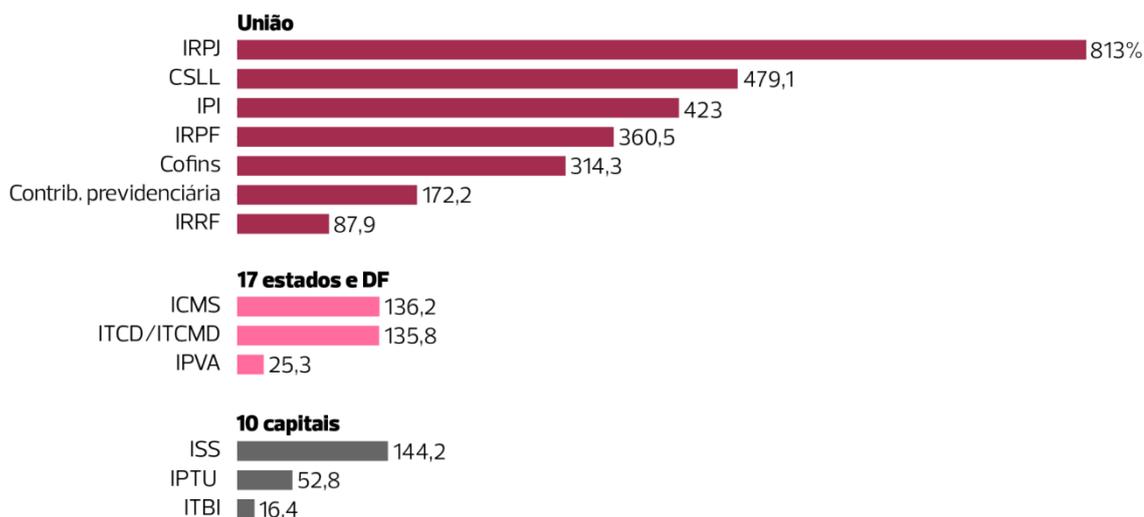


Fonte: Contencioso Tributário no Brasil: Relatório 2020
 - Ano de Referência 2019. *Todos os tributos, em 2019.

Insper

Os principais impostos de cada ente estão nos maiores percentuais de contencioso estabelecido. O próximo gráfico compara o valor do contencioso de cada tributo à arrecadação gerada apenas por ele, evidenciando-se, por exemplo, que na esfera federal as disputas relacionadas ao IRPJ correspondem a 813% da receita que a União teve com o próprio imposto em 2019.

Gráfico 2- Relação entre contencioso e arrecadação por tributo em 2019, em %



Fonte: Contencioso Tributário no Brasil: Relatório 2020 – Ano de Referência 2019.

Insper

Facilmente se verifica que são valores significativos para permanecerem estagnados e sem possibilidade de utilização em serviços, desenvolvimento econômico ou políticas específicas, acarretando um grande impacto no cenário nacional.

Há referência na pesquisa de que a complexidade tributária e a insegurança jurídica seriam fatores que fazem com que os recursos sejam direcionados a provisões tributárias e contratação de assessorias jurídicas e contábeis por parte das empresas para que possam operar.

Além disso, há menção de que a formação do contencioso, com base em dados de pesquisas internacionais, ocorre por imprevisibilidade legal, superprodução legislativa, ausência de orientações claras e tempestivas pelas administrações tributárias, instabilidade jurisprudencial, retroatividade de interpretações, incerteza quanto ao tempo de resolução dos processos e não adoção de boas práticas de tributação.

Restou evidenciado, ainda, que há necessidade de melhoria na relação entre o fisco e os contribuintes por meio de programas de conformidade e procedimentos internos para criar incentivos e evitar conflitos desnecessários.

Da mesma forma o Diagnóstico do Contencioso Judicial Tributário Brasileiro divulgado pelo CNJ em parceria com o Insper em 2022, que utilizou o recorte de dez anos na pesquisa (2011-2021), ratifica tais estatísticas referindo a grande insegurança nas relações tributárias existentes no país, o que se deve a alguns dados já constatados em pesquisa feita em 2017 pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE):

insegurança jurídica, alto custo e demora na tramitação do processo, imprevisibilidade das decisões e interpretações legislativas.⁵⁶

Ao mesmo tempo aponta que há necessidade de implementar alternativas para mudar esse cenário e trazer eficiência à administração tributária, destacando a necessidade de maior segurança jurídica, confiança e estabilidade do Sistema Tributário. Sistematização da legislação, edição de normas complementares, aperfeiçoamento de respostas às consultas fiscais, instrumentos que priorizem a autorregularização pelos contribuintes, implementação de uma fiscalização orientadora e de instrumentos que desestimulem a litigiosidade foram apontados no Relatório como importantes para conferir a necessária segurança jurídica. Aponta ainda que são necessários para o aprimoramento da eficiência da administração tributária: “(i) a facilitação do cumprimento das obrigações tributárias; (ii) a construção de um relacionamento de maior cooperação e confiança com os contribuintes; e (iii) o robustecimento da transparência, legitimidade e estabilidade do sistema tributário.”⁵⁷

Há que se registrar que os Relatórios Justiça em Números do CNJ também apontam a evolução constante no estímulo e na utilização da conciliação para solução dos conflitos submetidos ao Poder Judiciário para processos em geral, ainda que não referentes ao contencioso tributário, sendo uma política permanente do CNJ desde 2006.

Em 2019 houve aumento de 11,6% dos casos solucionados por conciliação em relação a 2018, chegando a 12,5% dos casos solucionados nessa via (nos anos de 2020 a 2021 houve queda nas audiências em função da pandemia por COVID-19 e o consequente isolamento social determinado pelas autoridades administrativas). Ao mesmo tempo há investimento do Poder Judiciário na conciliação, o que resta demonstrado pelo crescimento do número de Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs) instalados, chegando a 1.382 unidades em 2020⁵⁸, ao passo que eram 362 unidades em 2014 e 1.284 em 2019.

Assim, tais dados evidenciam a necessidade de que se mudem os paradigmas em relação ao processo judicial no país, avaliando-se a resolutividade e a efetividade dos conflitos submetidos ao crivo judicial. A solução que não priorize somente o processo judicial parece surgir como possibilidade positiva e adequada de redução e prevenção de litígios.

⁵⁶ No relatório “Tax Certainty – IMF/OECD Report for the G20 Finance Ministers” (FMI; OECD, 2017), a OCDE indica como principais fatores para a insegurança nas relações tributárias: (i) diferenças permanentes ou frequentes entre o entendimento dos legisladores e as orientações da administração tributária; (ii) processos com longa duração; (iii) alto custo do processo, que restringe a garantia de segurança jurídica às empresas de grande porte; e (iv) imprevisibilidade das decisões e deficiência na publicação da jurisprudência. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil); INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA, 2022, p. 29.

⁵⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil); INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA, 2022, p. 30-31.

⁵⁸ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil), 2020, p. 171.

Resta evidente uma morosidade e uma ineficiência na atuação estatal em um país com grandes desigualdades sociais e que necessita desse agir para garantia de condições dignas à população, especialmente nos conflitos tributários que geram a mais alta taxa de congestionamento e litigiosidade como demonstrado.

No campo tributário, portanto, pesquisar as melhores formas de recuperação do estoque da dívida ativa, seja a judicializada, seja a administrativa, contribui para a melhoria do sistema tributário, a fim de que não se formem passivos tributários estagnados. A busca da eficácia na recuperação do crédito público e eficiência na sua utilização, ratifica-se, possui relação direta com a maior eficiência na gestão pública e na aplicação de políticas públicas ao seu destinatário que é o cidadão.

A própria pesquisa efetuada pelo CNJ para chegar aos dados constantes no Relatório sobre o Contencioso Judicial Tributário informa que 22% dos processos judiciais tributários não se referem à matéria de direito, mas sim à cobrança de créditos tributários que decorrem de divergências apontadas eletronicamente pelos sistemas utilizados pelos fiscos. Assim, evidencia-se efetivamente que há possibilidade de diálogo e aproximação para a resolução do conflito. Além disso, a transparência ativa também foi salientada ao ser reportado que na gestão fiscal há ausência de iniciativas relativas à revisão da legislação, de regras de governança para interpretação, participação da sociedade por consultas públicas ou atos de dispensa de contestação ou recursos pelas Procuradorias, o que contribui para a litigiosidade, pois gera falta de confiança na relação entre fisco e contribuintes.⁵⁹

A análise do tema voltado à resolução dos conflitos por outras vias que não a judicial, passa necessariamente pela análise da segurança jurídica que deve estar no bojo do pensar jurídico a respeito do tema, pensando-se a legislação aplicável e sua interpretação,

⁵⁹ Os resultados apontam que 22% dos processos judiciais tributários se referem à cobrança de créditos tributários que decorrem de divergências apontadas eletronicamente pelos sistemas dos fiscos. Significa dizer que mais de um quinto dos processos judiciais tributários da amostra analisada toca a inconformidade dos contribuintes em relação a registros constantes de sistemas informatizados do fisco, sendo razoável inferir que não versam sobre irresignação quanto à matéria de direito. Há, nesse âmbito, várias possibilidades para o desenvolvimento do diálogo e da aproximação entre fisco e contribuinte, oportunidade em que a utilização de meios alternativos de solução de conflitos pode ser incentivada.

[...]

Quanto à gestão fiscal, identificou-se ausência de iniciativas estruturadas para revisar e propor legislação tributária, regras de governança entre órgãos que promovem interpretação normativa, participação da sociedade por meio de consultas públicas e, ainda, diante dos conflitos judicializados, são poucas as procuradorias que praticam atos de dispensa de contestação e recursos. Em suma, aferiu-se que há grande espaço para a redução da litigiosidade tributária na implementação de transparência ativa e gestão fiscal, de modo a gerar maior confiança na relação entre fisco e contribuinte, a partir do esclarecimento deste quanto às normas tributárias e sua interpretação, tanto no acesso à informação de maneira simples e amigável, quanto na uniformização da interpretação, revisão e proposição legal pelos aplicadores. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2022, p. 45, 51.

juntamente com a transparência como política de acesso e postulado republicano do Estado de Direito em vigor.

Nesse contexto de alta litigiosidade e insegurança jurídica, a discussão sobre a viabilidade de resolução de conflitos de forma consensual e com modelos adequados em todos os campos do direito é medida que deve ser enfrentada, aproveitando-se os instrumentos legais já existentes e os novos regramentos.

A legislação nacional vigente permite que os instrumentos de resolução dos conflitos em via que não somente a judicial sejam uma realidade a ser estudada, implementada e efetivada, mostrando-se necessária essa análise na área tributária pelo contexto ora exposto, o que ainda não é uma realidade aplicada no país. O sistema multiportas se traduz em canais de acesso, viabilizando solução de conflitos que, na grande maioria dos casos, se transformam em demandas judiciais ou administrativas que geram um custo aos cofres públicos que poderia ser evitado.

A postura cooperativa entre o público e o privado para a concretização das tarefas públicas e observância dos princípios e direitos fundamentais, no que se inserem os métodos consensuais de resolução de conflitos como espaços de aproximação e colaboração a serem considerados, é uma demanda atual.

Essa atuação colaborativa pode levar a resultados positivos para o Estado brasileiro, com redução considerável da litigiosidade ao prevenir a instauração de litígios, seja para melhor e eficaz desenvolvimento da atuação estatal, seja como facilitador para o contribuinte adimplir com suas obrigações, impactando positivamente no cenário atualmente consolidado.

3 A RESOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS NO CENÁRIO NACIONAL: A MEDIAÇÃO COMO ALTERNATIVA INOVADORA

O ser humano é um ser social e a partir das relações que estabelece, conflitos podem surgir naturalmente. Ao direito cabe intervir naqueles conflitos tidos como relevantes para o ordenamento jurídico em vigor.

A alternativa que se mostrava como a via de solução para tais conflitos era tão somente a judicial, como meio buscado para a solução de todo e qualquer litígio. Esse caminho se tornou pouco resolutivo e dissociado de solução satisfatória às partes pelo excessivo volume de demandas propostas ao longo dos anos.

O esgotamento da capacidade de maior absorção de processos pelo Poder Judiciário é nítido, sendo que o contencioso administrativo também demonstra um tempo de tramitação que não pode ser visto como razoável em um país com desigualdades sociais e necessidade de investimento em políticas públicas básicas e essenciais.

Esse esgotamento já demonstrado no presente estudo não serve também às Administrações Públicas que necessitam de recursos para a prestação de serviços. É preciso pensar a atuação de forma a aprimorar o sistema, buscando eficiência.

O processo judicial não pode e não deve ser a única alternativa à solução dos conflitos. Há necessidade de avaliação de outros meios também no âmbito da Administração Pública para a garantia de maior resolutividade dentro do cenário ora posto. E nesse contexto, cabe trazer à tona o chamado Movimento de Acesso à Justiça e seus reflexos para o país nas searas organizacional, econômica e processual da Justiça brasileira.

3.1 Movimento de Acesso à Justiça

A sociedade brasileira se estruturou com grandes diferenças sociais, sendo excludente de determinados direitos e do próprio acesso a esses direitos para alguns de seus segmentos, inclusive àqueles direitos fundamentais constitucionalmente previstos especialmente em função do regime antidemocrático vigente por anos no país.

Com a redemocratização do Brasil na década de 1980, ganhou força o Movimento de Acesso à Justiça, uma realidade já vivenciada internacionalmente, capitaneado fortemente por Mauro Cappelletti e Bryan Garth com o projeto Florença na década de 70 em um contexto

pós-guerra de expansão de direitos sociais e que envolveu pesquisadores de diversas áreas em mais de 27 países⁶⁰.

A partir da constatação de que havia uma justiça que não era alcançável por toda a população e que se mostrava inefetiva pela demora e pela falta de resolutividade, o movimento tinha como pressuposto a realidade da sociedade e de cada ser humano, como fatores aos quais o processo e a justiça deveriam se aproximar, a fim de garantir eficácia.⁶¹

O artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal de 1988 refere expressamente que a “lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, garantindo o acesso à justiça a todo e qualquer cidadão como direito fundamental. A partir das disposições da Constituição Federal, com a garantia dos direitos fundamentais a serem preservados no Estado Democrático de Direito em vigor, ganharam ainda mais força os movimentos que buscavam concretizar esse acesso de forma ampla para a implementação de uma justiça efetiva e acessível para todos, já que essa não era a realidade no país, ao contrário.

O direito e a justiça se mostraram pouco concretos para aqueles que não possuíam condições econômicas e sociais para atingir de forma plena esse acesso, um dos primeiros obstáculos detectados pelo movimento. Somente um segmento da sociedade acabava usufruindo dos direitos fundamentais e do próprio Poder Judiciário: aquele que possuía condições de pagar as custas de um processo judicial. O senso de justiça era segmentado conforme a posição social, o que ainda é uma realidade no país, ainda que com evolução significativa já obtida.

Conforme Cappelletti, para o movimento de acesso à justiça, “o elemento primário é *o povo, com todos os seus traços culturais, econômicos e psicológicos*. Ademais, nessa visão realística, adquirem relevo as instituições e processos. O resultado do enfoque do acesso à Justiça é uma concepção “contextual” do direito.” Ou seja, busca compreender a complexidade da sociedade humana sem se ater unicamente à concepção normativa do direito, avaliando o problema apresentado em um contexto social, procurando os caminhos e a

⁶⁰ CURADO, Carlos Eduardo Dutra. **Administração pública consensual**: mediação como instrumento adequado e eficiente de acesso à justiça. Belo Horizonte: Dialética, 2021, p. 45.

⁶¹ Conforme Cappelletti e Garth: “Embora o acesso efetivo à justiça venha sendo crescentemente aceito como um direito social básico nas modernas sociedades, o conceito de ‘efetividade’ é, por si só, algo vago. E efetividade perfeita, no contexto de um dado direito substantivo, poderia ser expressa como completa “igualdade de armas” - a garantia de que a conclusão final depende apenas dos méritos jurídicos relativos das partes antagônicas, sem relação com diferenças que sejam estranhas ao Direito e que, no entanto, afetam a afirmação e reivindicação dos direitos. Essa perfeita igualdade, naturalmente, é utópica. As diferenças entre as partes não podem jamais ser completamente erradicadas. A questão é saber até onde avançar na direção do objetivo utópico e a que custo. Em outras palavras, quantos dos obstáculos ao acesso efetivo à justiça podem e devem ser atacados? A identificação desses obstáculos, conseqüentemente, é a primeira tarefa a ser cumprida.” CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 15.

superação das “*dificuldades* ou *obstáculos* que fazem inacessíveis para tanta gente as liberdades civis e políticas.”⁶²

O direito positivado não servia àqueles que não possuíam condições econômicas, sociais e culturais de acessar a justiça para a sua efetivação, motivo pelo qual deveriam ser tratados os obstáculos que o tornavam assim. As próprias Constituições no Brasil, ao longo da história, buscaram uma sociedade menos desigual, prevendo direitos de cunhos sociais e aperfeiçoando o ordenamento jurídico nesse sentido, o que na prática não se efetivou satisfatoriamente.

Inobstante tais previsões, referidos direitos ainda permanecem inacessíveis à determinada parte da população, comprovando que a justiça efetivamente não é acessível a todos indistintamente.

Além disso, se constata não haver resolutividade e eficácia na consolidação de tais direitos em determinados casos, permanecendo, portanto, a necessidade constante de revisão do sistema judicial e a superação da crise já instalada.

3.1.1 As três ondas de acesso à justiça e os desdobramentos do movimento no Brasil

A partir de tal constatação e da visão tridimensional trazida por Cappelletti, conceituam-se as chamadas três ondas do Movimento de Acesso à Justiça: a primeira onda caracterizou-se pelo obstáculo econômico, sendo a segunda caracterizada pelo obstáculo organizacional e a terceira onda pelo obstáculo processual.

A chamada primeira onda apoiou movimentos relativos à implementação da assistência judiciária e orientação jurídica, assim como se debruçou sobre a questão das custas judiciais. Para vencer o obstáculo econômico da falta de acesso era importante estabelecer a assistência e orientação jurídicas gratuitas aos necessitados, à camada mais pobre da população que, justamente pela falta de condições financeiras ou econômicas, bem como pela falta de conhecimento, não conseguia efetivar ou lutar por seus direitos.

Cappelletti afirma que na sociedade moderna os problemas são cada vez mais complexos, assim como as leis e procedimentos, sendo essencial a figura de um advogado. Assim, o custeio dessa representação àqueles que não conseguem custeá-la se torna essencial para garantir com efetividade o acesso à justiça e o Estado deve adotar providências para

⁶² CAPPELLETTI, Mauro. Os métodos alternativos de solução de conflito no quadro do movimento universal de acesso à justiça. **Revista de Processo**, São Paulo, n. 74, p. 83, 1994.

manter ativa essa possibilidade, sendo esses os primeiros esforços do movimento na chamada primeira onda.⁶³

Em 1950, pela Lei 1.060⁶⁴, certamente o Brasil vivenciou o reflexo da constatação da falta de acesso, pois normatizada a possibilidade de ingressar com ações sem o pagamento de custas judiciais e ônus sucumbenciais pelos mais necessitados, hoje integrando o rol de direitos fundamentais no artigo 5º, inciso LXXIV da Constituição Federal. Em 1994, perseguindo a necessidade de acesso aos mais necessitados e como um dos reflexos desse movimento global da primeira onda, foi criada a Defensoria Pública da União, Distrito Federal e Territórios, atualmente com previsão constitucional em seção própria (artigo 134, Seção IV).

Gastaldi, fundamentando-se em dados estatísticos mencionados em estudo de Boaventura de Souza Santos, refere que os brasileiros menos favorecidos ainda não utilizavam os serviços de assistência jurídica gratuita de forma plena quando de sua implementação, por desconfiança ou má experiência, o que motivou, no que se refere aos interesses metaindividuais o desenvolvimento de regras processuais que tornassem possível a alguns entes a propositura de processos de massa, fazendo com que o processo civil clássico fosse revisto para estimular a participação popular.⁶⁵

Entretanto, os interesses difusos relacionados ao consumidor, meio ambiente entre outros importantes interesses não estavam abrangidos, o que motivou a segunda onda

⁶³ CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 32.

⁶⁴ BRASIL. **Lei nº 1.060, de 05 de fevereiro de 1950.** Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. Brasília, DF: Presidência da República, 1950. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11060compilada.htm. Acesso em: 18 jun. 2022.

⁶⁵ “De acordo com Boaventura de Souza Santos, dados estatísticos indicam que os brasileiros menos favorecidos economicamente, mesmo quando crêem ter direito a algo, mostram-se arredios e desconfiados. Em decorrência disso, não procuram assistência jurídica gratuita, não buscam a solução do conflito por meio de juizados especiais e muito menos promovem a cabível ação legal. Afirmou o citado escritor: [...] dois fatores parecem explicar esta desconfiança ou esta resignação: por um lado, experiências anteriores com a justiça de que resultou uma alienação em relação ao mundo jurídico (uma reação compreensível à luz dos estudos que revelam ser grande a diferença de qualidade entre os serviços advocatícios prestados às classes de maiores recursos e os prestados às classes de menores recursos), por outro lado, uma situação geral de dependência e de insegurança que produz o temor de represálias se se recorrer aos tribunais. Com objetivo de contornar o problema acima exposto, ao menos no que tange aos interesses metaindividuais, procurou-se desenvolver regras processuais que possibilitassem a alguns entes que, “dispondo de maiores recursos e gozando dos benefícios de organização”, pudessem enfrentar, em melhores condições, os temidos adversários. A tais entes estariam abertas as portas para a “participação popular judicial”, uma das possíveis manifestações da cidadania participativa, que é um dos fundamentos do Estado Social e Democrático de Direito. Para tanto, fez-se mister a criação de normas próprias de um processo de massa, de modo a operar uma verdadeira “insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico”. [...] Nessa perspectiva, tornou-se necessário rever radicalmente algumas regras do processo civil clássico, tais como a legitimidade ativa, o litisconsórcio, a coisa julgada, a liquidação de sentença e as despesas com o processo, de maneira a torná-las adequadas à representação em juízo dos interesses de massa e a estimular a participação popular judicial.” SANTOS, 1989, p. 48-49 *apud* GASTALDI, Suzana. As ondas renovatórias de acesso à justiça sob enfoque dos interesses metaindividuais. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 18, n. 3817, 13 dez. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/26143>. Acesso em: 19 jul. 2022.

renovatória de acesso à justiça, que se caracterizava pela preocupação com os direitos ou interesses difusos ou coletivos e a solução para esses conflitos de massa de forma a abranger todas as pessoas atingidas pela mesma situação.

A proteção dos direitos difusos não possuía um espaço adequado dentro das concepções do processo civil tradicional, pois este se destinava a solucionar o conflito entre duas partes com base nos seus interesses individuais. Deu-se início uma mudança no processo que passou da visão individualista para uma visão social e coletiva.⁶⁶

No Brasil a preocupação com a defesa coletiva foi demonstrada com a promulgação da Lei 7.347/85, sendo um dos primeiros reflexos de mudança em relação ao tema ao disciplinar a ação civil pública e criar instrumentos de defesa dos interesses difusos e coletivos contra os danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio artístico, histórico, cultural, turístico e paisagístico. Pela Lei 7.347/85, avanços grandes avanços foram constatados, podendo-se citar a figura do Ministério Público alçado a um papel ativo na defesa dos interesses difusos e coletivos, além da instituição do efeito erga omnes da sentença proferida nas respectivas ações, contribuindo para que os efeitos benéficos da reparação obtidos na sentença fossem estendidos a todos.

Diversos outros exemplos podem ser citados, como a previsão do art. 82 do Código de Defesa do Consumidor que legitima entes públicos e privados para a defesa de interesses individuais ou coletivos, sendo possível a defesa em juízo de direitos transindividuais com a dispensa da participação direta de todas as pessoas que poderiam ser beneficiadas em função de violação de direito. Igualmente a proteção aos vulneráveis pelos direitos sociais, que geralmente atingem a uma ampla camada social, com o uso da ação popular de forma ampliada ou da ação civil pública para a defesa de vários desses direitos.⁶⁷ A previsão do mandado de segurança coletivo, do habeas data e do mandado de injunção, bem como dos legitimados a proporem ação direta de inconstitucionalidade, na Constituição de 1988 também são reflexos do movimento de acesso.

É de salientar também que em 1984 foi publicada a Lei 7.244 criando, em âmbito federal, os Juizados de Pequenas Causas, como uma consequência do movimento em prol da inclusão social surgido no Rio Grande do Sul, o que deu origem à reflexão sobre o direito individual de acesso à justiça. Referida lei “surgiu por meio da iniciativa dos Tribunais de

⁶⁶ CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 51.

⁶⁷ BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm. Acesso em: 22 jul. 2022.

Justiça do Rio Grande do Sul, do Paraná e da Bahia, que nos anos de 1982, o primeiro, e 1983 os demais, passaram a testar mecanismos extrajudiciais de conciliação e arbitramento, por meio de Conselhos de Conciliação e Arbitramento.” Na busca de simplificar o processo e oferecer uma justiça mais rápida surgiram os Juizados com determinação da competência pelo valor da causa que deveria ser de menor expressão (inferiores a 20 salários mínimos), possibilitando aspectos informais e decisão por equidade ao juiz, em atendimento aos fins sociais e ao bem comum. Com a posterior criação dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais pela Lei 9.099/95, referida a Lei 7.244/84 foi revogada.⁶⁸

Assim, finalmente, a terceira onda renovatória do acesso à justiça se referia à questão processual, abrangendo as formas não judiciais de resolução de conflitos. A constatação de que em grande parte dos casos o litígio era e é estimulado de forma desnecessária, podendo se superar a litigiosidade pela utilização de outros meios que possam solucionar o conflito posto de forma menos onerosa e a não sobrecarregar o sistema judiciário, fez com que se buscassem alternativas.

O novo enfoque de acesso à justiça possui um alcance mais amplo e traz também a resolutividade dos conflitos como meta, estimulando-se a utilização de institutos como a conciliação, a arbitragem e a mediação, não valorizados ou adotados, mas existentes como alternativas.⁶⁹

Esse movimento de reforma inclui a advocacia privada e pública, judicial e extrajudicial, avançando nas instituições, mecanismos e procedimentos utilizados para prevenir disputas, sem consistir no abandono dos métodos até então empregados nas primeiras ondas, mas ampliando o objeto e considerando-as algumas das várias possibilidades existentes para melhor o acesso à justiça. Como acentua Cappelletti ao referir suas preocupações e de Bryant Garth, ao enfrentarem as dificuldades constatadas na chamada, pelos próprios, de terceira onda: “(1) Quais as melhores espécies de instituições a promover: arbitragem, mediação, conciliação, e naturalmente uma fileira de procedimentos simplificados, assim como juizados de pequenas causas? (2) Quais as melhores espécies de pessoas para trabalhar em tais instituições?”. A preocupação com os padrões e garantias mínimas para que não se corresse o risco de ser implementada uma “justiça de segunda classe”, como refere, é salientada em função da possível ausência de independência e treinamento dos órgãos

⁶⁸ ANNONI, Danielle. O movimento em prol do acesso à justiça no Brasil e a construção de uma democracia pluralista. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 17., 2008, Brasília, DF. **Anais** [...]. Brasília, DF: UnB, 2008. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/brasil/03_517.pdf. Acesso em: 22 jul. 2022, p. 75.

⁶⁹ CAPPELLETTI, 1994, p. 87-88.

juizadores para esses tipos de procedimentos, como possuem os juizes ordinários para as demandas do processo civil tradicional.⁷⁰

As alternativas ao processo judicial e à litigiosidade existem há bastante tempo com experiências vivenciadas internacionalmente na utilização dos institutos citados. No Brasil, ainda que vigente a Resolução 125 do CNJ desde o ano de 2010 (que “Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário”), essa não era uma realidade implementada amplamente, principalmente no âmbito das Administrações Públicas, o que vem se tornando efetivo de alguns anos para cá, mais especificamente a partir de 2015 com as previsões expressas do Código de Processo Civil e das legislações infraconstitucionais que surgiram a partir do mesmo ano e que buscam incentivar e proceduralizar a aplicação de tais instrumentos.

O Movimento de Acesso à Justiça buscou alternativas para garantir que o Direito atingisse a sua finalidade na sociedade, seja pelo acesso ao Poder Judiciário, seja pelo conhecimento e orientação jurídica, pela resolutividade dos interesses e direitos difusos de forma ampla e a abranger os segmentos da sociedade na mesma situação, bem como pelas alternativas à litigiosidade, de forma a não sobrecarregar o Poder Judiciário e trazer soluções eficazes.

Muitos foram os desdobramentos e avanços no Brasil com a derrubada de barreiras que impediam o acesso pleno e algumas expectativas e perspectivas realmente superadas, o que promoveu mudanças significativas no sistema judicial brasileiro e na consolidação de direitos, como já vinha ocorrendo na comunidade internacional.

Muito há ainda a evoluir, especialmente no que tange à efetivação da chamada terceira onda ou revisitação do conceito de acesso à justiça, com a mudança cultural que busca a pacificação social, a prevenção de litígios pela resolução consensual na forma mais adequada, com maior celeridade, agilidade e eficiência na solução dos conflitos. O meio mais adequado conforme o caso concreto apresentado é o que deve ser utilizado, entendendo-se essa adequação como a verificação da via, judicial ou extrajudicial, que se mostre mais efetiva à resolução do conflito estabelecido. Ou seja, não se trata de substituir a via judicial ou torná-la a alternativa secundária, mas tratar os demais meios de resolução de conflitos como complementares e não concorrentes, na busca pelo resultado mais satisfatório às partes em uma gestão adequada de conflitos. O consenso, por sua própria natureza, não pode ser tratado

⁷⁰ CAPPELLETTI, 1994, p. 88-89.

como impositivo, assim como a via judicial deve ser utilizada sempre que se mostrar o meio mais adequado em respeito à demanda posta.⁷¹

Há uma obrigação estatal, entendendo-se também a prestação jurisdicional como um serviço estatal a ser prestado⁷², no sentido de que os direitos fundamentais sejam reconhecidos e tutelados. A participação da sociedade civil, com a responsabilidade social que também possui para o equilíbrio das relações, é essencial para a implementação de mecanismos e políticas públicas inclusivas que tragam essa consolidação, repensando o direito e as relações estabelecidas para além do processo judicial ou da litigiosidade ao estabelecer novos parâmetros possíveis para o pleno exercício da cidadania de todos e efetivação do direito material envolvido.

Registra-se que com tal entendimento não se está a defender a ausência ou a redução do Estado nessa regulação, muito menos entendendo que sua intervenção seria uma barreira ao estabelecimento da livre negociação. Ao contrário, a intervenção estatal justamente deve proteger o direito fundamental à tutela jurisdicional, como previsto no artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal. O Estado conhece as desigualdades sociais e econômicas, reconhece as eventuais disparidades de forças entre as partes em um conflito e, seja na via da prestação jurisdicional seja na via da utilização de outros meios que não sejam o do processo judicial, possui legitimidade para intervir e regular as relações, sem que uma via seja excludente da outra.⁷³

O risco e as preocupações salientadas por Cappelletti e Garth, anteriormente citados, devem justamente ser objeto dessa regulação, a fim de que os métodos de resolução de conflitos sejam utilizados corretamente e na forma adequada em qualquer das vias escolhidas, já que certamente nem tudo pode ser solucionado pela forma extrajudicial, assim como o meio judicial pode não se mostrar resolutivo em determinadas situações, sendo imprescindível que ambos os modelos persigam de forma constante melhorias, modernidade e eficiência, em uma coincidência de propósitos com segurança jurídica.

A operacionalização de reformas cuidadosas, atentas aos perigos envolvidos, com uma plena consciência dos limites e potencialidades dos tribunais regulares, do procedimento comum e dos procuradores é o que realmente se pretende com esse enfoque de acesso à justiça. A finalidade não é fazer uma justiça “mais pobre”, mas

⁷¹ FRANCO, 2021, p. 54-64.

⁷² SALLES, Carlos Alberto de. Mecanismos alternativos de solução de controvérsias e acesso à justiça: a inafastabilidade da tutela jurisdicional recolocada. In: FUX, Luiz; NERY JR., Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (org.). **Processo e Constituição**: estudos em homenagem ao Professor José Carlos de Barbosa Moreira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 780-792.

⁷³ MEIRELLES, Delton R. S. Meios alternativos de resolução de conflitos: justiça coexistencial ou eficiência administrativa? **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 77, 2007. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/23661/16718>. Acesso em: 24 jul. 2022.

torná-la acessível a todos, inclusive aos pobres. E, se é verdade que a igualdade de todos perante a lei, igualdade efetiva - não apenas formal - é o ideal básico de nossa época, o enfoque de acesso à justiça só poderá conduzir a um produto jurídico de muito maior “beleza” - ou melhor qualidade - do que aquele de que dispomos atualmente.⁷⁴

E ao Estado, pelo impacto social que está inserido na busca por um sistema inclusivo e justo, caberá a regulação e intervenção, apontando caminhos para a garantia do equilíbrio nas relações, como responsável que é pelo direito fundamental de acesso à justiça em igualdade de condições em relação aos demais direitos constitucionalmente previstos, como pilares do Estado Democrático de Direito, em aprimoramento ao próprio sistema de acesso e à concretização da cidadania plena.

A busca por meios adequados de soluções extrajudiciais e preventivas, em um sistema multiportas de acesso para resolução de disputas, parece evidenciar um caminho menos oneroso, produtivo e eficaz, na medida em que pode prevenir conflitos desnecessários ou solucionar de forma mais célere os conflitos estabelecidos.

Ou seja, é preciso aprofundar o estudo sobre esses novos instrumentos para compreendê-los no sistema e avaliar a utilização possível, efetiva e a atender aos fins a que se propõem em benefício da coletividade.

3.1.2 Modelo multiportas do Código de Processo Civil de 2015

A Lei 13.105, de 16 de março de 2015, Código de Processo Civil (CPC), traz a previsão expressa de que o Estado deverá promover, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos, como dispõe seu art. 3º. Refere, ainda, que a composição extrajudicial de conflitos pode se dar por meio da mediação, arbitragem e conciliação, além de outros métodos de solução consensual que devem ser estimulados por “juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.”⁷⁵

O Código de Processo Civil ainda dedica a Seção V do Capítulo III, a partir do artigo 165, integralmente aos conciliadores e mediadores judiciais, em um claro incentivo aos centros judiciários de solução consensual de conflitos, como auxiliares e complementares à prestação jurisdicional clássica do processo judicial.

Já no artigo 174 está prevista a possibilidade da União, Estados, Distrito Federal e Municípios de criarem câmaras de mediação e conciliação para a solução consensual de

⁷⁴ CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 165.

⁷⁵ BRASIL, 2015a.

conflitos no âmbito administrativo, salientando, no artigo 175, que as disposições da Seção V “não excluem outras formas de conciliação e mediação extrajudiciais vinculadas a órgãos institucionais ou realizadas por intermédio de profissionais independentes, que poderão ser regulamentadas por lei específica”, aplicando-se às câmaras privadas aquilo que couber.⁷⁶

Ou seja, resta evidente que o Código de Processo Civil traz o incentivo a que os métodos de resolução consensual de conflitos também sejam um meio de aplicação da justiça, como forma de auxiliar a prestação jurisdicional, concretizando um modelo multiportas de acesso no ordenamento jurídico e reforçando as previsões já existentes desde 2010 com a paradigmática Resolução 125 do Conselho Nacional de Justiça.

A referida Resolução, datada de 29 de novembro de 2010, já trazia como política pública o tratamento adequado dos conflitos de interesses, instituindo a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado no âmbito do Poder Judiciário. Determinou a criação de Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos, de Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania, incluindo as figuras dos conciliadores e mediadores na realidade judicial.⁷⁷

As disposições do Código de Processo Civil, juntamente com a mencionada Resolução, contribuem para tornar o direito fundamental de acesso à justiça realmente efetivo, pois ampliam a possibilidade de resolução de conflitos também com métodos consensuais.

Salles já referia em 2006 as dificuldades das partes em assimilar mudanças no processo judicial implementadas pelo próprio juízo, necessitando-se de mudança cultural, pois a prestação jurisdicional passaria a ter um perfil misto, com natureza adjudicatória e métodos consensuais incidentais ou preliminares: “Por certo, a par da mudança cultural necessária para mudar a forma pela qual o juiz brasileiro conduz o processo [...], a grande dificuldade está também em fazer com que as partes assimilem a utilização de mecanismos alternativos a partir de iniciativas do juízo.”⁷⁸

Como bem acentua Watanabe, a formação acadêmica do operador do direito no Brasil é baseada na solução contenciosa, o que vem se modificando de forma mais intensa nos dias atuais, mas ainda prevalece a decisão adjudicada para os conflitos. A formação jurídica privilegia o processo judicial com sentença, sem espaço para o consenso entre as partes, havendo, inclusive, um certo preconceito e desconfiança para com os meios consensuais que não sejam pelo processo judicial, seja de parte dos magistrados seja pelos escritórios de

⁷⁶ BRASIL, 2015a.

⁷⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2010.

⁷⁸ SALLES, 2006, p. 791.

advocacia que contratam profissionais com formação para o litígio. Watanabe nomeia como a “cultura da sentença”, nascida de todo esse cenário que consolida a manutenção do processo judicial por ser mais cômodo do que a pacificação. Inobstante, reforça a crença na mudança legislativa relacionada ao projeto da lei de mediação (em andamento à época) como inovação a propiciar o surgimento de uma nova cultura: “A atual *cultura da sentença* será, com toda a certeza, paulatinamente substituída pela *cultura da pacificação*.”⁷⁹

A positivação expressa no Código de Processo Civil quanto à possibilidade da autocomposição, certamente vem também em benefício e incentivo dessa necessária mudança cultural e de mecanismos outros complementares na prestação jurisdicional, os quais podem estar inseridos no âmbito do Judiciário, das Administrações Públicas ou no campo privado.

A própria exposição de motivos do CPC de 2015, para o qual uma Comissão de notáveis Juristas foi designada para os trabalhos, assim definiu sua concepção, sendo interessante a reprodução de parte dela para compreensão das bases norteadoras do trabalho desenvolvido e constatação da incorporação dos conceitos relativos aos métodos consensuais mencionados no item anterior e que fazem parte do novo enfoque de acesso à justiça:

Pretendeu-se converter o processo em instrumento incluído no contexto social em que produzirá efeito o seu resultado. Deu-se ênfase à possibilidade de as partes porem fim ao conflito pela via da mediação ou da conciliação. Entendeu-se que a satisfação efetiva das partes pode dar-se de modo mais intenso se a solução é por elas criada e não imposta pelo juiz.

[...]

O Novo CPC é fruto de reflexões da Comissão que o elaborou, que culminaram em escolhas racionais de caminhos considerados adequados (...) à obtenção de uma sentença que resolva o conflito, com respeito aos direitos fundamentais e no menor tempo possível, realizando o interesse público da atuação da lei material. Em suma, para a elaboração do Novo CPC, identificaram-se os avanços incorporados ao sistema processual preexistente, que deveriam ser conservados. Estes foram organizados e se deram alguns passos à frente, para deixar expressa a adequação das novas regras à Constituição Federal da República, com um sistema mais coeso, mais ágil e capaz de gerar um processo civil mais célere e mais justo.⁸⁰

Assim, o modelo multiportas está devidamente incorporado ao ordenamento jurídico em vigor no país e expressamente previsto no Código de Processo Civil Brasileiro que assegurou um novo sistema de acesso à justiça, permitindo aos operadores do direito a sua aplicação pelos diversos instrumentos vigentes e não somente pelo meio judicial, a fim de

⁷⁹ WATANABE, Kazuo. Cultura da sentença e cultura da pacificação. In: YARSHELL, Flávio Luiz; MORAES, Maurício Zanoide (org). **Estudos em homenagem à Professora Ada Pellegrini Grinover**. São Paulo: DPJ, 2005; WATANABE, Kazuo. Política pública do Poder Judiciário nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesse. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 195, maio 2011.

⁸⁰ CÓDIGO de processo civil e normas correlatas. 7. ed. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015. p. 31, 37. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/512422/001041135.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2022.

praticar a necessária mudança cultural do litígio para a da pacificação social, nos casos em que couber.

3.2 Métodos de gestão de conflitos

A partir das previsões legais existentes, os métodos autocompositivos foram alçados a um patamar importante no ordenamento jurídico brasileiro, sendo normatizados por leis específicas e aplicados com maior ênfase e regularidade, ainda que bastante vinculados à atuação do Poder Judiciário.

A abordagem de cada um dos principais métodos de gestão de conflitos, de forma não aprofundada e exaustiva, já que não é o objeto central do presente estudo, é importante para a contextualização do instituto da mediação nesse universo de instrumentos de gestão à disposição, motivo pelo qual serão referidos a Arbitragem, o Negócio Jurídico Processual, o Termo de Compromisso de Conduta trazido pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, a Conciliação e, por fim, a Mediação.

3.2.1. Arbitragem como método heterocompositivo alternativo ao judicial

Ainda que não seja um método autocompositivo, a arbitragem é um método alternativo ao judicial na gestão de conflitos e está prevista na Lei 9.307/96, atualizada pela Lei 13.192/15. São legitimados para sua utilização as pessoas físicas capazes de contratar e a administração pública direta e indireta que poderá se utilizar do instrumento para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis, redação trazida pela reforma da lei da arbitragem em 2015.⁸¹

A partir de tal previsão a arbitragem passou a ser regulamentada nas administrações públicas também país afora, permanecendo posição de parte da doutrina quanto à impossibilidade de resolução por arbitragem dos conflitos que envolvam interesses públicos primários, diante do princípio da indisponibilidade, não havendo qualquer óbice para sua utilização nos litígios decorrentes de interesses secundários. Há correntes atuais e mais

⁸¹ BRASIL. **Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996**. Dispõe sobre a arbitragem. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19307.htm. Acesso em: 25 jul. 2022.

permissivas que entendem que aquilo que pode ser resolvido por acordo entre as partes, sem a necessidade de intervenção judicial, poderia ser arbitrável, residindo o ponto de avaliação no fato de ser possível se estabelecer um negócio jurídico ao conflito.⁸²

A jurisdição estatal é afastada por convenção das partes na arbitragem, que pactuam essa via heterocompositiva para resolução de determinado conflito estabelecido, entendendo como a forma mais adequada para a sua resolução.

Sua utilização é, portanto, de livre eleição das partes, preservando-se a autonomia da vontade, como mais um método de gestão de conflitos à disposição, conforme regramento próprio estabelecido, devidamente validado pelo ordenamento pátrio.

3.2.2. Negócio Jurídico Processual

O artigo 190 do CPC traz a norma geral relativa ao chamado negócio jurídico processual, ao estabelecer a possibilidade das partes efetuarem mudanças no procedimento, caso o processo verse sobre direitos que admitem a autocomposição e o ato não seja regido por norma de ordem pública. O negócio jurídico processual pode ocorrer antes ou durante a tramitação processual, de ofício ou a requerimento, ressalvando os casos de nulidade, cláusula abusiva em contrato de adesão ou situações de vulnerabilidade de alguma das partes.

Trata-se de uma cláusula geral de negociação processual, com os limites estabelecidos pelo ordenamento jurídico em uma análise sistêmica, mas que permite convenções entre as partes para a efetivação do direito material em conflito. Ou seja, há uma flexibilização do sistema para conceder o poder de autorregulação do processo pelas próprias partes envolvidas, passível de controle pelo juiz como expresso no parágrafo único do artigo 190 antes citado.⁸³

Um exemplo de boa aplicação de negociação nos autos foi a iniciativa da Advocacia Geral da União e do Superior Tribunal de Justiça, em acordo de cooperação técnica que acabou prevenindo litígios, racionalizando e otimizando a tramitação processual ao evitar 350 mil novos recursos à Corte em um ano:

Nos últimos 12 meses, 350.432 processos tiveram sua tramitação abreviada nas instâncias de origem (por desistência, acordo ou não interposição de recurso),

⁸² MUNIZ, Joaquim de Paiva; MOTA, Maria Clara Barros. Arbitragem na Administração Pública: onde estamos e para onde vamos. In: MOREIRA, António Júdice *et al* (coord.). **Mediação e arbitragem na administração pública**: Brasil e Portugal. São Paulo: Editora Almedina, 2020. p. 75-101.

⁸³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1.810.444/SP**. Recurso Especial. Processo Civil. Liberdade Negocial Condicionada aos Fundamentos Constitucionais. [...]. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 2021. Relator: Min. Luis Felipe Salomão. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?seq=121484851&tipo=91&nreg=201803376440&SeqCormaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20210428&formato=PDF&salvar=false>. Acesso em: 25 jul. 2022.

deixando de ser enviados ao STJ. Além disso, houve uma redução de aproximadamente 11,2% do número de agravos em recursos especiais da AGU (total de 1.786 processos), em comparação com o período anterior equivalente. A taxa de decisões desfavoráveis foi reduzida em 14,15% e a AGU homologou 1.453 desistências no STJ.⁸⁴

Trata-se de uma iniciativa de cooperação que envolveu as partes na utilização de métodos adequados para resolução de conflitos. A Advocacia Geral da União, como grande litigante nacional, em função de sua própria representação, utilizou adequadamente a possibilidade de desistência, acordo ou não interposição de recurso, reunindo vários processos passíveis da adoção do instrumento, abreviando a tramitação e diminuindo a taxa de congestionamento de processos no Superior Tribunal de Justiça.

Essa parceria e mapeamento estratégico preveniu litígios, reduziu a tramitação de processos, otimizou a utilização de recursos humanos e materiais e, por consequência, aumentou o índice de decisões favoráveis à Advocacia Geral da União.

A negociação nos autos, a partir do permissivo legal, é exemplo de resolução de conflitos em que as partes, ao modificarem o procedimento, buscam chegar a um acordo aceitável para ambas. É inovação que vem ao encontro da adoção de métodos autocompositivos, ainda que sob a supervisão judicial quando incidente, para a solução adequada ao caso em litígio.

3.2.3. Termo de Compromisso de Conduta

O compromisso de ajustamento de conduta está previsto na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, Decreto-Lei 4.657/42, com as alterações trazidas pela Lei 13.655/18, conforme seu artigo 26.⁸⁵

Referida normativa traz a aplicação para o direito público, pela autoridade administrativa, após realização de consulta pública e presente relevante interesse geral, da possibilidade de celebração de compromisso para buscar solução jurídica para o conflito estabelecido. Ou seja, prevê expressamente a adoção de mecanismo consensual pelo poder

⁸⁴ EM UM ano, acordo de cooperação STJ e AGU otimiza tramitação processual e evita 350 mil novos recursos à corte. **STJ**, Brasília, DF, 25 jun. 2021. Institucional. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/25062021-Em-um-ano--acordo-de-cooperacao-STJ-e-AGU-otimiza-tramitacao-processual-e-evita-350-mil-novos-recursos-a-corte.aspx>. Acesso em: 25 jul. 2022.

⁸⁵ BRASIL. **Decreto-lei Nº 4.657, de 04 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, 1942. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 18 jun. 2022.

público para dirimir incerteza jurídica ou conflito posto, certamente mais célere e com maior possibilidade de reparação do dano eventualmente causado.

A solução buscada deverá ser proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais e possuir clareza nas obrigações assumidas pelas partes, conforme preceituam os parágrafos do art. 26, citado.

Trata-se também de uma inovação trazida pela Lei de Introdução, já que confere segurança, incentivando a criatividade dentro dos parâmetros de adequação decisória e motivação, às decisões do gestor público. Garante liberdade nas escolhas públicas para o desenvolvimento das atividades administrativas que são, em grande parte, complexas e que necessitam de agilidade na implementação à sociedade com eficiência, como preceituam os princípios constitucionais que regem a atividade pública.⁸⁶

Efetivamente estamos diante de uma mudança significativa com essa previsão legal que pretende trazer flexibilidade com segurança jurídica à nova realidade das condutas administrativas, que demanda essa atuação inovadora e resolutiva.

3.2.4 Conciliação

O Código de Processo Civil de 2015 trouxe em seu artigo 3º o fomento à conciliação e mediação em uma expectativa de redução da quantidade de processos em tramitação no Judiciário brasileiro com um olhar mais atento a todos os procedimentos de resolução de conflitos, devendo-se compreender os institutos como métodos adequados à solução de conflitos pelo meio consensual.

Enquanto técnicas de viabilização da autocomposição de disputas há a intervenção de um terceiro que contribui para que as partes componham e cheguem a um consenso pelo acordo.

Os artigos 165 a 175 do Código de Processo Civil trazem disposições expressas sobre os mediadores e conciliadores judiciais. O artigo 166 informa os princípios da independência, da imparcialidade, da autonomia da vontade, da confidencialidade, da

⁸⁶ EIDT, Elisa Berton. CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. O compromisso do artigo 26 da LINDB e a sua celebração no âmbito das câmaras administrativas de prevenção e de solução de conflitos. *In*: MAFFINI, Rafael; RAMOS, Rafael (coord.). **Nova LINDB: proteção da confiança, consensualidade, participação democrática e precedentes administrativos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021, p. 74, 77.

oralidade, da informalidade e da decisão informada a reger os institutos, referindo a aplicação do dever de sigilo e das técnicas negociais.

A conciliação se constitui em alternativa consensual colocada em audiência preliminar para a solução mais célere e pacífica do litígio estabelecido no processo judicial. O incentivo à criação dos centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pelas audiências iniciais e procedimentos de autocomposição, fomenta essa prática, ressaltando que a figura do conciliador poderá sugerir soluções para o litígio e atuará, preferencialmente, nos casos em que não houver vínculo anterior entre as partes (§ 2º do artigo 165 do CPC).⁸⁷

Já o mediador atuará nos casos em que houver vínculo anterior entre as partes, preferencialmente, restando aí uma das diferenças entre os institutos, já que este auxiliará os interessados a compreender as questões e os interesses em conflito para que os próprios identifiquem soluções consensuais que gerem benefícios mútuos (§ 3º do artigo 165 do CPC).

Vários foram os regramentos pelos entes públicos sobre a mediação e conciliação, nas esferas federal, estadual e municipal, assim como câmaras privadas foram criadas a partir das disposições da legislação processual, já que também dispôs sobre a possibilidade de criação de câmaras no âmbito administrativo (artigo 174 do CPC) e sobre a aplicação às privadas no que for cabível (parágrafo único do art. 175 do CPC), em um grande avanço normativo e de mudança de postura na adoção dos métodos de resolução de conflitos.

3.2.5 Mediação

O grande referencial ou marco legal da mediação no Brasil é a Lei 13.140, de 26 de junho de 2015, chamada Lei Nacional da Mediação, instituto que será objeto de aprofundamento no presente estudo.

A mediação está inserida no contexto de três normativos legais, pelo menos, no país. Como referido no item anterior, está expressa no Código de Processo Civil nos mesmos termos em que a conciliação, constando no artigo 3º e nos artigos 165 a 175. Também está prevista na Resolução CNJ 125/10 e foi objeto de regramento próprio pela Lei Federal nº

⁸⁷ FRANCO, 2021, p. 249.

13.140/15, que dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública.⁸⁸

O conceito da mediação consta no parágrafo único de seu artigo 1º: “Considera-se mediação a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia.”

Verifica-se novamente a diferença do instituto da conciliação ao ratificar que a figura do mediador auxiliará as partes a desenvolverem soluções consensuais. Ou seja, o mediador, diferentemente do conciliador, não indicará soluções, mas auxiliará no processo decisório.

Como novidade para as Administrações Públicas, a Lei 13.140/15 traz a expressa previsão de sua aplicação no âmbito interno. Neste aspecto, estabelece em seu artigo 32 a possibilidade da União, Estados, Distrito Federal e Municípios de criarem câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública. Refere ainda, no art. 33, a forma de utilização do instituto enquanto não criadas as próprias câmaras, remetendo às regras gerais de mediação trazidas no próprio instrumento normativo federal.

A competência das Câmaras está expressamente prevista no art. 32 para dirimir conflitos entre órgãos e entidades; para avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público; e para promover a celebração de termo de ajustamento de conduta, nos casos em que aplicável. Refere o texto legal que a Advocacia Pública poderá, de ofício ou por provocação, instaurar “procedimento de mediação coletiva de conflitos relacionados à prestação de serviços públicos” (art. 33).

Portanto, é possível constatar que a legislação brasileira garante as condições de implementação da mediação, com estrutura legal suficiente e apta para a promoção do método enquanto via de resolução consensual de conflitos.

⁸⁸ BRASIL. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Brasília, DF: Presidência da República, 2015b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm. Acesso em: 12 jul. 2022.

3.3 A mediação enquanto espaço de consenso e de inovação

Em verdade os métodos consensuais para resolução de conflitos existem há bastante tempo, embora a prestação jurisdicional pelo Estado tenha monopolizado a via eleita pelas partes.

No que se refere à mediação há relatos de sua utilização em tempos antigos, inclusive bíblicos, com menção a casos da Grécia e China, como relata Curado, além de Japão, Portugal, Espanha e Argentina. Nas culturas orientais a via judicial é ainda mais distante.⁸⁹

Os meios consensuais passaram a ganhar maior força na atualidade em função dos problemas detectados no processo judicial que deixou de se tornar uma via eficaz. A morosidade, o alto custo e a ausência de soluções justas e resolutivas, denotando pouca efetividade na decisão judicial, são questões que desencadearam a busca por métodos consensuais que garantissem, também, a autonomia de vontade das partes. A sobrecarga do sistema judicial, aliada ao aumento da litigiosidade e dos conflitos na sociedade moderna, impulsionou alternativas mais eficientes e inovadoras ao processo judicial, como forma de prevenir litígios e perseguir a pacificação social.

O direito de acesso à justiça deve ser exercido em sua plenitude, o que compreende as dimensões social, jurídica e política, sendo via plural de prevenção e solução de conflitos, já que, conforme Ricardo Goretti Santos compreende “a possibilidade de realização de resultados justos por diferentes vias de prevenção e resolução de conflitos: as processuais e as alternativas ao processo”,⁹⁰ e prossegue:

No Brasil, a exemplo do que já se observou em diversos outros países latino-americanos, a prática dos métodos alternativos de solução de conflitos vem sendo impulsionada por dois vetores de forças propulsoras: a sociedade civil e o Estado. Essa tendência representa, a um só tempo, um movimento de reação da sociedade brasileira e do próprio Estado, à crise instaurada por força da dificuldade de superação dos entraves sociais, culturais, econômicos, organizacionais e processuais à efetivação do direito de acesso à justiça.⁹¹

A mediação surge como instrumento que busca modificar a cultura da litigiosidade fortemente estabelecida no país, ao inovar na positivação legislativa com a criação de um

⁸⁹ CURADO, 2021, p. 76-77.

⁹⁰ SANTOS, Ricardo Goretti. **Políticas públicas de efetivação da mediação pelo Poder Judiciário e o direito fundamental de acesso à justiça no Brasil**. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito de Vitória (FDV), Vitória, 2016. Disponível em: <http://site.fdv.br/wp-content/uploads/2018/06/ricardo-goretti-santos.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2022, p. 58.

⁹¹ SANTOS, 2016, p. 69.

espaço de consenso via terceiro elemento que é imparcial na relação e que vai auxiliar no processo de decisão e na efetivação de direitos.

No Brasil, a primeira iniciativa legislativa a respeito foi em 1998 quando apresentado o projeto de lei 4.827 que buscava institucionalizar e disciplinar a mediação como método de prevenção e solução consensual de conflitos.⁹² Referido projeto não evoluiu, sendo arquivado. Em 2011 foi apresentado o projeto de lei 517 no Senado, propondo a regulamentação da mediação judicial e extrajudicial, em alinhamento com a Resolução 125 do Conselho Nacional de Justiça. Outros dois projetos de lei apresentados foram apensados, sendo aprovado um texto substitutivo remetido à Câmara dos Deputados onde foi protocolado como o projeto de lei 7.169/2014⁹³, depois aprovado e sancionado sem vetos como a Lei 13.140/15 e que normatiza a mediação no país.

Cabe afirmar que a existência do referencial legal da Lei 13.140/15 não é, por si só, suficiente para a necessária mudança cultural a ser implementada em relação à efetivação desse espaço de consenso. É imprescindível que se tenha realmente o incentivo acadêmico na formação jurídica, bem como o apoio e atuação colaborativa da sociedade civil organizada e do Poder Judiciário, para que efetivamente ocorra a aplicação dos métodos consensuais, como a mediação, de forma eficaz, inovadora e como alternativa também adequada à solução de conflitos.

A mediação traz a possibilidade da resolução consensual de litígios de forma autocompositiva, em que as próprias partes chegam a um resultado de consenso, de forma colaborativa, auxiliadas por um terceiro. Ou seja, não há imposição de vontade unilateral ou estatal, o que se denomina heterocomposição (em que um terceiro com poder para tal decide pelas partes em conflito), mas sim a preservação da autonomia de vontade das partes para resolverem o conflito em um acordo.

A lógica de que as partes decidam preserva ambos os interesses em conflito, pois a solução será aquela que as próprias decidirem, ainda que um terceiro, o mediador, seja o facilitador desse processo e auxilie na tomada de decisão. Conforme Faleck, “A mediação é

⁹² BRASIL. **Projeto de Lei 4827/1998**. Institucionaliza e disciplina a mediação, como método de prevenção e solução consensual de conflitos. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1998. Autor: Zulaiê Cobra. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21158>. Acesso em: 28 jul. 2022.

⁹³ BRASIL. **Projeto de Lei 7169/2014**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como o meio alternativo de solução de controvérsias e sobre a composição de conflitos no âmbito da Administração Pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2014. Autor: Ricardo Ferraço. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=606627>. Acesso em: 28 jul. 2022.

vista por todas as molduras de seleção apresentadas como o mecanismo superior para se iniciar um processo. Mesmo que a mediação não produza um acordo, ela iniciará a rota que levará a outros processos.”⁹⁴

Sem dúvida esse espaço de consenso inova ao trazer para a realidade de particulares e da Administração Pública a possibilidade de prevenir litígios e implementar a pacificação social, com ambiente negocial que mantém a relação amistosa entre as partes e prestigia a capacidade conjunta e colaborativa de decisões. Nesse aspecto a mediação privilegia em um grau mais elevado a autonomia da vontade das partes, já que o terceiro não sugerirá alternativas de solução como ocorre na conciliação, mas sim conduzirá o procedimento para que as próprias partes definam a melhor solução, assim entendida pelas próprias.

Esse é o grande papel inovador desse ambiente de consenso, pois restabelece a autonomia das partes para resolverem seus conflitos, impulsionando uma mudança de cultura adversarial para a cultura da consensualidade e da cooperação, pacificando os conflitos aos quais se aplicar de maneira mais ágil, satisfatória e com menor custo.

3.4 A mediação na Administração Pública: princípios e disposições legais aplicáveis

A Lei Nacional da Mediação (Lei 13.140/15⁹⁵), que estabelece em seu artigo 32 a possibilidade da União, Estados, Distrito Federal e os Municípios de criarem câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, regravando no artigo 33 as disposições, inclusive, para utilização da mediação enquanto não criadas as câmaras, positiva as inovações legislativas, assim como também as ratificam as alterações introduzidas pela Lei 13.129/15 na Lei da Arbitragem, e as próprias modificações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), introduzidas pela Lei 13.655/18.

É atribuição dos Procuradores de Porto Alegre, por exemplo, nos termos do inciso III, do art. 5º da Lei Complementar 701/12, atuar extrajudicialmente para a solução de conflitos de interesse do Município.⁹⁶ Nesse contexto, desde 2016, o Município de Porto Alegre possui a sua Câmara de Mediação e Conciliação, criada no âmbito da estrutura da

⁹⁴ FALECK, Diego. **Manual de design de sistemas de disputas**: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 105.

⁹⁵ BRASIL, 2015b.

⁹⁶ PORTO ALEGRE. **Lei Complementar Nº 701, de 18 de julho de 2012**. Institui a Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Município (PGM). Porto Alegre: Câmara Municipal, 2012. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/p/porto-alegre/lei-complementar/2012/71/701/lei-complementar-n-701-2012-institui-a-lei-organica-da-procuradoria-geral-do-municipio-pgm?q=701>. Acesso em: 30 jul. 2022.

Procuradoria-Geral do Município por meio da Lei 12.003/2016, vinculada à Central de Conciliação, como forma de ampliar e disseminar a cultura do consenso e da pacificação social.⁹⁷

Nesse mesmo sentido, em 28 de outubro de 2021, foi editada e publicada a Recomendação 120 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que “recomenda o tratamento adequado de conflitos de natureza tributária, quando possível pela via da autocomposição, e dá outras providências”⁹⁸, sendo estimulada a propositura de ações nessas bases às Advocacias Públicas. A referida Recomendação consta no Relatório do Contencioso Judicial Tributário Brasileiro publicado pelo CNJ em 2022, já mencionado, com indicativos de aplicação alinhados aos resultados encontrados.

De forma pioneira, no Município de Porto Alegre, foi editada e publicada a Lei 13.028, de 11 de março de 2022⁹⁹, que pretende prevenir e resolver de forma consensual os conflitos em matéria tributária pela mediação, fruto de um protocolo de parceria para estudos e desenvolvimento, firmado no ano de 2021 com a Associação Brasileira de Direito Financeiro – ABDF, e a Associação Brasileira de Secretarias de Finanças das Capitais - ABRASF.

Em 31 de agosto de 2022, o CNJ expediu a Resolução 471 que “Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado à Alta Litigiosidade do Contencioso Tributário no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências”, como reflexo também da Recomendação 120, anteriormente citada.¹⁰⁰

⁹⁷ Art. 1º Fica instituída, nos termos desta Lei, a Central de Conciliação, que visa a estabelecer a conciliação e a mediação como meios para a solução de controvérsias administrativas ou judiciais que envolvam a Administração Municipal, nos termos do inc. III do caput do art. 5º da Lei Complementar nº 701, de 18 de julho de 2012, da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, do art. 32 da Lei Federal nº 13.140, de 26 de junho de 2015, e dos arts. 3º e 174 da Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015.

Parágrafo único. A Central de Conciliação ficará vinculada à Procuradoria-Geral do Município (PGM). PORTO ALEGRE. **Lei nº 12.003, de 27 de janeiro de 2016**. Institui a central de conciliação e dá outras providências. Porto Alegre: Câmara Municipal, 2016. Disponível em:

<https://leismunicipais.com.br/a1/rs/p/porto-alegre/lei-ordinaria/2016/1201/12003/lei-ordinaria-n-12003-2016-institui-a-central-de-conciliacao-e-da-outras-providencias?q=12.003>. Acesso em: 12 jul. 2022.

⁹⁸ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Recomendação 120, de 28 de outubro de 2021**.

Recomenda o tratamento adequado de conflitos de natureza tributária, quando possível pela via da autocomposição, e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2021b. Disponível em:

<https://atos.cnj.jus.br/files/original2329372021110361831b61bdfc3.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2022.

⁹⁹ PORTO ALEGRE. **Lei 13.028, de 11 de março de 2022**. Institui a Mediação Tributária no Município de Porto Alegre, cria a Câmara de Mediação e Conciliação Tributária da Secretaria Municipal da Fazenda (CMCT/SMF), vinculada à estrutura da Superintendência da Receita Municipal na SMF, e altera a Lei nº 12.003, de 27 de janeiro de 2016 - que institui a Central de Conciliação e dá outras providências, criando a Câmara de Mediação e Conciliação Tributária da Procuradoria-Geral do Município (CMCT/PGM) e a incluindo no rol das Câmaras da Central de Conciliação. Porto Alegre: Câmara Municipal, 2022b. Disponível em: <http://leismunicipais.is/zwqga>. Acesso em: 3 jun. 2022.

¹⁰⁰ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 471, de 31 de agosto de 2022**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado à Alta Litigiosidade do Contencioso Tributário no

Já o Parecer do Senado Federal (PS) n. 1 de 2022, elaborado pela comissão de juristas presidida pela Ministra Regina Helena Costa, do Superior Tribunal de Justiça (STJ), cujo relatório final foi apresentado em 06 de setembro de 2022, traz vários anteprojeto tendentes a reduzir a litigiosidade no campo dos conflitos tributários, dentre eles o da mediação tributária federal.¹⁰¹

Sem dúvida é uma inovação que afasta o argumento de que a utilização dos métodos consensuais no âmbito da Administração Pública seria inviável pelo princípio da legalidade, eis que positivada a possibilidade, inobstante, pela própria função constitucional e legal que lhe é destinada, já ser uma prática constante da Advocacia Pública dirimir conflitos internos e opinar na realização de acordos ou ajustamentos de conduta.

Da mesma forma, a alegação de inviabilidade da mediação no Poder Público pela indisponibilidade do interesse público não se sustenta, pois não se trata de negociar interesses públicos, mas de como atingi-los da forma mais eficiente. É o que se busca com a utilização dos métodos consensuais em uma visão inovadora da própria Administração Pública que precisa estar atenta aos “desafios institucionais de nosso tempo”, como afirma o professor Moreira Neto ao enfatizar a comprovação de tais teses “pela rapidez e entusiasmo com que os sistemas político-administrativos dos povos à vanguarda do Direito vêm avançando na consensualidade.” A concepção do direito administrativo quanto à indisponibilidade pode, inclusive, ter sido o fator de atraso na utilização das vias de autocomposição, pois foi necessário superar tais convicções administrativas para compreender que a busca pela resolução dos conflitos e estabilidade nas relações sociais e econômicas possui tanta importância quanto o próprio interesse público envolvido.¹⁰²

Importante salientar a previsão do empoderamento como princípio constante na Resolução CNJ 125/10 já citada, sendo dever “estimular os interessados a aprenderem a melhor resolverem seus conflitos futuros em função da experiência de justiça vivenciada na autocomposição.” Tal previsão reforça a autonomia das partes mais uma vez, demonstrando ainda que o instituto da mediação, como uma das formas previstas, privilegia igualmente o

âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2022a. Disponível em https://www.stj.jus.br/internet_docs/biblioteca/clippinglegislacao/Res_471_2022_CNJ.pdf. Acesso em: 5 set. 2022.

¹⁰¹ BRASIL. Senado Federal. **Relatório Final**: [da comissão de juristas para reforma do processo tributário e administrativo presidida pela Ministra Regina Helena Costa, do Superior Tribunal de Justiça]. Brasília, DF: Senado Federal, [2022]. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9198204&ts=1662471328151&disposition=inline>. Acesso em: 12 set. 2022.

¹⁰² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novas tendências da democracia: consenso e direito público na virada do século - o caso brasileiro. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado - RERE**, Salvador, n. 13, mar./maio, 2008. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=264>. Acesso em: 28 jul. 2022, p. 10, 16.

papel ativo do cidadão na definição da solução de seus conflitos. Há uma relação direta com exercício pleno da cidadania, como princípio fundamental, em alinhamento ao ordenamento jurídico e constitucional vigente, sem descuidar da dignidade da pessoa humana a partir do momento em que as condições de exercício dos direitos fundamentais são garantidos.

Igualmente, no artigo 3º, a Lei 13.140/15 deixa claro que poderão ser objeto da mediação direitos disponíveis ou todos aqueles que admitam transação, podendo abranger o conflito de forma integral ou parcial, com a ressalva de que os direitos indisponíveis transigíveis e que forem objeto de mediação deverão ter o acordo homologado em juízo com a oitiva do Ministério Público. Portanto, a abrangência dos direitos passíveis de mediação não é pequena.

No âmbito das Administrações Públicas a lei dispõe como mencionado no item anterior, a partir do artigo 32, sobre a competência das câmaras a serem criadas, remetendo para regramento próprio de cada ente federado a sua composição e funcionamento. Refere, ainda, expressamente que a Advocacia Pública poderá instaurar, de ofício ou a requerimento, procedimento de mediação coletiva de conflitos que envolvam a prestação de serviços públicos, e que a instauração do procedimento suspende a prescrição, salvo em matéria tributária quando deverá ser observado o Código Tributário Nacional.

Os princípios gerais que regem a mediação e que devem ser observados para não descaracterizar o próprio instrumento estão expressos no artigo 2º da Lei 13.140/15: imparcialidade do mediador, isonomia entre as partes, oralidade, informalidade, autonomia da vontade das partes, busca do consenso, confidencialidade e boa-fé.

Tais princípios também constam de forma similar no Código de Processo Civil, em seu art. 166 (que acrescenta a independência e a decisão informada) e na Resolução CNJ 125/10, Anexo III, artigo 1º, com a redação incluída em 2016 (que acrescenta a competência, o empoderamento e a validação).

Possível, portanto, constatar a preservação da autonomia das partes e do ambiente favorável à busca do consenso em todas as previsões.

Conforme Franco:

De fato, o enfrentamento das deficiências dos métodos de resolução das controvérsias envolve a necessidade de adoção, pela Administração Pública, de um modelo de comportamento pautado na prevenção, na gestão e na solução dos conflitos por meio de técnicas integradas e complementares ao processo judicial tradicional. Nessa seara a expansão do emprego dos meios *adequados* de solução de disputas no âmbito da administração pública é de fundamental importância - seja na

esfera judicial ou extrajudicial - e utilizados tanto na fase anterior ou posterior à judicialização.¹⁰³

Assim, não há dúvida alguma da possibilidade de que a mediação seja objeto de aplicação no âmbito das Administrações Públicas no país, aplicando-se igualmente os princípios gerais e as matérias que podem ser objeto do procedimento, conforme previsão legal.

A partir de tais premissas devidamente positivadas, cabe a avaliação sistêmica do instrumento com as demais previsões legais e constitucionais incidentes para a Administração Pública, já que esta se rege pelos deveres, obrigações e competências constitucionais.

O artigo 37 da Constituição Federal estabelece os princípios que regem a Administração Pública direta e indireta dos entes federados: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Tais princípios devem ser compatibilizados com os princípios próprios da mediação quando da sua aplicação.

Dentre os que podem aparentar uma eventual colidência está o princípio da confidencialidade na mediação com o princípio da publicidade dos atos administrativos, motivo pelo qual cabe o presente recorte.

Os atos administrativos devem ser publicizados (art. 37 da Constituição Federal), pois a prática administrativa deve garantir transparência para possibilitar o controle social. Ao mesmo tempo, o princípio da confidencialidade deve ser observado na mediação para não descaracterizar a natureza jurídica do próprio instituto (art. 30 da Lei 13.140/15). Deve haver a preservação do sigilo para fatos, documentos, declarações, informações, dados ou quaisquer elementos revelados em sessões formais de mediação, salvo se definidos, de forma acordada, como motivadores do entendimento para finalização da disputa. Ou seja, as partes poderiam afastar a confidencialidade desses atos, se assim entenderem, já que a confidencialidade existe principalmente para proteção das próprias, que não os poderão usar em desfavor uma da outra em processo judicial no caso de insucesso do acordo.¹⁰⁴

Aparentemente se está diante de uma colidência de princípios. Entretanto, há possibilidade de compatibilização, pois nem todos os atos praticados na mediação devem ser confidenciais e determinadas informações que não interfiram no procedimento ou que não sejam o conteúdo das tratativas, como o objeto e a motivação do acordo firmado, devem ser

¹⁰³ FRANCO, 2021, p. 35.

¹⁰⁴ PEIXOTO, Ravi. Sobre o Princípio da Confidencialidade na Mediação e na Conciliação. **ADAM**, [s. l.], 9 mar. 2016. Disponível em: <http://www.adambrasil.com/sobre-o-principio-da-confidencialidade-na-mediacao-e-na-conciliacao/>. Acesso em: 29 jul. 2022.

tornadas públicas a ponto do cidadão compreender o processo e a dinâmica envolvidos em determinado conflito, sem que seja maculado o processo decisório das partes (art. 30, §§ 1º e 4º da Lei 13.140/15).

Certamente, enfrentando-se colisão insanável entre os princípios deverá prevalecer o da publicidade pela supremacia do interesse da sociedade no controle social. Como bem salienta Curado ao referir que o princípio da confidencialidade é um dos princípios informadores do próprio método da mediação e que havendo eventual colisão entre ele e o princípio constitucional da publicidade, este deverá prevalecer em uma análise de ponderação que leva à prevalência da transparência dos atos da Administração Pública e do controle social, com exceção aos dados sigilosos e sensíveis referenciados pela Lei de Acesso à Informação.¹⁰⁵

Em uma lógica de se mudar também a postura da Administração Pública de adversarial para uma Administração Pública consensual, dialógica, reformulando-se a relação do cidadão com o Estado, é preciso que os princípios norteadores sejam compatibilizados, o que é perfeitamente possível.

A dúvida que se poderia enfrentar em relação à possibilidade de aplicação da mediação no âmbito do setor público em função da necessária observância da confidencialidade ao procedimento, deixa de ser relevante a partir do momento em que é possível cumprir ambos os princípios, o da publicidade e o da confidencialidade, conforme os atos a serem objeto de divulgação. Não sendo possível essa compatibilização, o princípio da publicidade deverá prevalecer.

Ademais, a busca pela eficiência também é norteadora da Administração Pública e essa busca passa pela prestação eficiente e satisfatória de serviços, utilizando todos os instrumentos disponíveis para garantir os direitos fundamentais. Nesse sentido, a utilização compatibilizada dos princípios para permitir a mediação no setor público, seja entre seus órgãos, seja entre o poder público e os administrados, é medida que se impõe no contexto atual, “superando-se as concepções puramente burocráticas ou meramente formalísticas, enfatizando-se o exame da legitimidade, da economicidade e da razoabilidade em benefício da eficiência”, como acentua Bessa.¹⁰⁶

¹⁰⁵ CURADO, 2021, p. 71.

¹⁰⁶ BESSA, Jammes Miller. **A resolução alternativa de conflitos verticais: a Mediação na Administração Pública**. 2021. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS, São Leopoldo, 2021. Disponível em: <http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/10904>. Acesso em: 29 jul. 2022, p. 88.

É preciso que a Administração Pública também persiga esses novos modelos de concertação e consensualidade como forma de atingir a implementação dos direitos fundamentais de sua competência, em uma sociedade com espírito colaborativo, com confiança e segurança jurídica para o melhor desempenho administrativo a se refletir em melhores políticas públicas.

O conflito e a litigiosidade excessiva também podem inviabilizar o interesse público, sem permitir avanços concretos no desenvolvimento de políticas públicas necessárias e essenciais, o que vem de encontro aos fins do próprio Estado.

O conceito tradicional de que o interesse público é indisponível igualmente deve ser superado. Como bem enfatiza Heck, na mediação o representante da Administração deverá buscar a satisfação do interesse público que atinja o bem comum, abrindo “mão da parcela do interesse que pode vir ao encontro do interesse da outra parte, seja ela administração ou particular, desde que essa renúncia não implique em anulação do bem comum.[...] Aqui não cabe lugar para a visão, já superada, da indisponibilidade do interesse público.”¹⁰⁷

A solução consensual faz parte do procedimento em si e justamente por isso não há que se falar em mediação sem fazer concessões, pois é pressuposto da natureza jurídica do instituto a abertura a essa possibilidade. Sendo possível a mediação no âmbito das Administrações Públicas, consensuar será preciso e nisso estará inserido o que é público.

A legislação processual civil brasileira e as demais previsões legais, assim como os princípios constitucionais, resguardam essa possibilidade ao disporem sobre os métodos adequados de resolução de conflitos, estendendo sua aplicação também ao Poder Público, desde que compatibilizados em sua aplicação.

3.5 A mediação no Direito Tributário

O contencioso tributário no país, administrativo e judicial, impacta negativamente na sociedade. Como demonstrado, o passivo tributário estagnado em conflitos administrativos e judiciais sem o adequado tratamento é um desserviço diante da necessidade de recursos para aplicação em políticas públicas essenciais à população por parte do Estado.

E não somente o Estado se vê alijado de importantes recursos, mas também os contribuintes que despendem valores significativos utilizados para as discussões

¹⁰⁷ HECK, Tatiana de Marsillac Linn. Perspectivas e desafios da mediação na administração pública. **Publicações da Escola da AGU**, Brasília, DF, v. 9, n. 4, p. 291–312, out./dez., 2017.

administrativas e judiciais que podem se arrastar por até dezoito anos, de acordo com os dados estatísticos do Conselho Nacional de Justiça já mencionados no presente estudo.

A postura adversarial entre o fisco e contribuinte, como apontado inicialmente, é histórica no Brasil, o que contribuiu para um sistema complexo, litigioso, oneroso e extremamente judicializado. E a responsabilidade social no Estado de Direito vigente é de todos, público e privado.

O Sistema Tributário Nacional, por sua vez, é também complexo, pois seu arranjo institucional em uma federação de três níveis, com União, Estados e Municípios com poder para tributar, conforme a competência constitucional estabelecida, permite legislações diversas, fiscalização e deveres de acordo com o regramento próprio de cada um dos entes. Essa possibilidade constitucional, ainda que tendente a não permitir um colapso no Sistema, leva a uma complexidade que é uma das causas para a grande quantidade de conflitos envolvendo a Fazenda Pública e os contribuintes.¹⁰⁸

Nesse cenário, a utilização de métodos autocompositivos também no direito tributário, em especial o uso da mediação pela relação previamente estabelecida do particular com o Estado e pela relação que seguirá existindo, é política a ser avaliada.

A questão da rigorosidade da regulação jurídica no que se refere à Administração Pública, principalmente em matéria tributária, vigorando ainda o chamado dogma da “indisponibilidade do crédito público”, em que a atividade é totalmente vinculada, é desafio que se impõe para a utilização de meios alternativos na busca de consensos na área tributária.

Salienta-se, nesse aspecto, a possibilidade expressa de realização da transação prevista no Código Tributário Nacional, em seu artigo 171 que dispõe que “A lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em determinação de litígio e conseqüente extinção de crédito tributário”, o que reforça a possibilidade de dispor do crédito tributário, eis que transacionável, e a possibilidade de autocomposição de conflitos em matéria tributária.

O próprio parágrafo único do artigo citado também refere que a lei, além de prever as condições como menciona o *caput*, indicará a autoridade competente para autorizar a transação em cada caso, reforçando a ideia de que a lei deverá trazer a competência e as hipóteses de cabimento, deixando livre essa definição. A menção a “concessões mútuas”

¹⁰⁸ FACCI, Lucio Picanço. **Meios adequados de resolução de conflitos administrativos**: a experiência da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 27.

trazida no artigo citado remete diretamente à negociação e disposição do crédito público, pois não há autocomposição sem concessões de ambos os lados.

Sendo possível a autocomposição em matéria tributária, com amparo normativo no próprio CTN que já prevê o instituto da transação como causa de extinção do crédito tributário desde 1966 (art. 156, III do CTN), relativizado está o dogma antes citado, sem descuidar, obviamente, do interesse público envolvido e demais princípios constitucionais.¹⁰⁹

Conforme Machado, reforçando a possibilidade de disponibilização do crédito público, não há respaldo para a não adoção da autocomposição ou concertação nos conflitos tributários em função de indisponibilidade do interesse público envolvido adstrita aos “limites traçados pela lei, haja vista que a própria legislação se mostra permissiva e condescendente com o emprego de expedientes ainda mais agressivos e espinhosos ao interesse arrecadatário, admitindo, por exemplo, a remissão e a anistia, além de isenções e parcelamentos.”¹¹⁰

Justamente por essa razão, é imprescindível que o regramento a ser construído para a adoção do método traga segurança jurídica aos agentes públicos, que estarão envolvidos na aplicação, e aos contribuintes em qualquer negociação que se estabeleça a partir da mediação, incluindo as hipóteses cabíveis e os conceitos previamente definidos.

Como bem refere Silva em estudo sobre a prevenção de litígios tributários, “A falta de diálogo ou mesmo de debate aberto e interativo entre Fiscos e contribuintes tem sido a tônica de um processo administrativo-tributário que escamoteia razões e acirra litígios, renovando as enxurradas anuais de execuções fiscais e de ações dos contribuintes junto aos Tribunais.”¹¹¹ É preciso, vencida a questão da impossibilidade de disposição do crédito público, que se vençam dogmas que ainda defendem a ausência de transparência nos motivos da tributação, assim como aqueles que incentivam a defesa da não tributação pelos contribuintes sem qualquer fundamento razoável, o que afasta as partes e contribui para o aumento da litigiosidade.

¹⁰⁹ Conforme Cardoso: “Nesse sentido, de relevo anotar que transação tributária já se apresentava, desde o ano de 1966, quando da promulgação do Código Tributário Nacional, como uma das modalidades de extinção do crédito tributário, sendo certo que no artigo 171 previu-se a transação como situação apta à determinação de litígio e extinção como consequência. CARDOSO, Yuri Nascimento Arantes. **Transação tributária, uma realidade no Brasil**. 2021. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) – Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP, São Paulo, 2021. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/3229/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O_%20YURI%20ARELIO%20NASCIMENTO%20ARANTES%20CARDOSO_MESTRADO%20EM%20DIREITO.pdf. Acesso em: 19 set. 2022, p. 81.

¹¹⁰ MACHADO, 2020, p. 168.

¹¹¹ SILVA, Ricardo Almeida Ribeiro da. Prevenção dos litígios tributários: uma nova proposta. Efetividade do consenso ao tributo. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 16, n. 60, p. 43-57, jan./mar. 2018.

Atenta a essa realidade a Recomendação 120 pelo Conselho Nacional de Justiça, já mencionada, “Recomenda o tratamento adequado de conflitos de natureza tributária, quando possível pela via da autocomposição, e dá outras providências.”¹¹²

De forma inédita o CNJ incentiva que também na área tributária se possa utilizar mecanismos de autocomposição, estimulando expressamente a criação de CEJUSC Tributário pelos Tribunais e dispondo em seu art. 7º sobre a possibilidade de atuação em cooperação jurisdicional, de suspensão do processo pela admissão de incidente de demandas repetitivas de natureza tributária sem suspensão da exigibilidade do crédito tributário, de observância de precedentes, de propositura aos órgãos da Advocacia Pública de temas passíveis de transação ou outras iniciativas de autocomposição, assim como sugerir desistência, renúncia ou reconhecimento do pedido em determinados casos.

Efetivamente trata-se de uma inovação, principalmente em matéria tributária. A referência à desistência, renúncia ou reconhecimento do pedido em ações de natureza tributária é uma construção importante já adotada em alguns locais e ora validada na Recomendação pelo CNJ.

A Resolução 471/22 do CNJ, por sua vez, institui a “Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado à Alta Litigiosidade do Contencioso Tributário, com a finalidade de assegurar a todos o direito à solução dos conflitos tributários de forma efetiva, garantindo a celeridade e o acesso à justiça”, conforme dispõe seu artigo 1º, possuindo como diretrizes o que já estava previsto na Recomendação 120/21, acrescentando-se a priorização de soluções consensuais em disputas tributárias, a prevenção e desjudicialização de referidas demandas, assim como a formação e treinamento de magistrados, servidores, conciliadores e mediadores.

O CNJ fundamenta a edição da Resolução justamente nos princípios constitucionais de acesso à justiça, da eficiência, da celeridade e da duração razoável do processo, nos dados das pesquisas do Relatório Justiça em Números 2021 que informa taxa de congestionamento de 87,3% nos processos de execuções fiscais, nos dados do Diagnóstico do Contencioso Tributário Brasileiro publicado em 2022 em parceria com o Insper, na necessidade de enfrentamento da alta litigiosidade tributária para garantia de isonomia, na necessidade de incentivar a mudança cultural para atuação cooperada e no incentivo de projetos inovadores na área tributária.

A mediação tributária certamente se insere nesse contexto de autocomposição, alicerçada nos princípios constitucionais que regem a administração tributária e fiscal,

¹¹² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil), 2021b.

podendo ser, inclusive, uma grande ferramenta para a recuperação de empresas na medida em que permite soluções consensuais.

Justamente nesse sentido, a comissão de juristas presidida pela Ministra Regina Helena Costa para reforma do processo tributário e administrativo no país, entregou o parecer final com as propostas elaboradas que preveem anteprojetos relativos a métodos consensuais de resolução de conflitos em matéria tributária na forma do Parecer do Senado 01/22, o qual contempla o Anteprojeto de Lei de Mediação Tributária da União, instituindo-a “como meio de prevenção consensual de conflitos em matéria tributária administrativa e judicial entre a Fazenda Pública Federal e o sujeito passivo”, como dispõe o seu art. 1º.

O anteprojeto em muito se assemelha à pioneira Lei 13.028/22 que institui a mediação tributária no âmbito do Município de Porto Alegre e que será adiante objeto de detalhamento próprio, o que é salutar em termos de isonomia no tratamento aos contribuintes e simplificação da legislação e procedimentos aplicáveis, além de importantíssimo para o cenário nacional como estimulador do método.

É preciso efetivamente que o passivo tributário seja adequadamente tratado para trazer resolutividade e melhor eficiência na gestão fiscal, o que significa buscar outros meios além do processo judicial, sem excluir qualquer das vias existentes.

Dentro dos conceitos da mediação, que prima pelos princípios da impessoalidade, neutralidade, voluntariedade, legalidade, entre outros, acredita-se que é possível evoluir para evitar esse contencioso, seja administrativo ou judicial.

Além disso, é relevante o fato de que a mediação nas questões tributárias estabelece meios de resolução que respeitam necessariamente a capacidade contributiva do contribuinte.

3.5.1 A aproximação entre o público e o privado no direito tributário com a mediação

Afora as questões já postas, a existência de um relacionamento contínuo entre o contribuinte e a Administração Pública com base na transparência fiscal ativa, entendida esta como política pública permanente, e na legalidade, como fundamento para a segurança jurídica entre as partes, deve demonstrar benefícios aos envolvidos, com o aprimoramento das instâncias de solução, que tendem a ser conclusivas e definitivas pela consensualidade e voluntariedade estabelecidas.

A aproximação entre o público e o privado, em uma compreensão de que os interesses são também comuns em um compromisso de realização do interesse público que passa, em muitos casos, pela observância do “interesse subjetivo do particular”, não ofende o interesse público primário, ao contrário, se traduz em economicidade, equidade e eficiência com justiça fiscal. À Administração Pública cabe o dever de resguardar “oportunidades igualitárias a todos os cidadãos”, o que possibilita motivar a atuação consensual no espaço de discricionariedade legalmente outorgado ao administrador. Ademais, em relação ao excessivo volume de processos no Poder Judiciário, qualquer solução necessariamente passa pelo envolvimento do Estado para melhorias do sistema judicial, já que o número de demandas envolvendo o Poder Público nos litígios é expressivo e a contribuir significativamente para o aumento da taxa de congestionamento judicial.¹¹³

A busca por consensos fiscais deve beneficiar aos contribuintes e ao Poder Público, pois permitirá aumento da arrecadação com redução de conflitos, sejam administrativos ou judiciais, modificando a cultura da litigiosidade que deve se manter somente no limite ou na ausência da consensualidade almejada, evidenciando-se que o instituto da mediação deve ser compreendido também como medida adequada à utilização na busca de gestões fiscais eficientes.

Nesse cenário e superados conceitos tradicionais em relação à indisponibilidade do crédito público e a rigorosidade da regulação jurídica na Administração Pública como mencionado no item anterior, a inovação trazida pela mediação poderá, no âmbito do direito tributário, reduzir a taxa de congestionamento de processos no Judiciário, no momento em que as execuções fiscais são o grande volume em tramitação, e aumentar a arrecadação tributária com a solução de controvérsias de forma mais célere e menos onerosa, afastando-se a insegurança jurídica apontada pelos contribuintes como um dos fatores para a formação de passivos tributários no país.

E não há dúvida de que uma Administração Pública acessível e dialógica é obrigação estatal para que sejam alcançados e preservados os direitos fundamentais, devendo a estrutura do Estado, e aqui compreendendo a Advocacia Pública como integrante do sistema de justiça e parte essencial na missão institucional de implementação de políticas adequadas para atingimento dos fins estatais, utilizar-se dos instrumentos disponíveis para contribuir com a existência de uma sociedade que exerce plenamente a cidadania, em condições igualitárias e justas.

¹¹³ BESSA, 2021, p. 89-93.

3.5.2 A utilização da mediação no direito tributário é viável?

Conclui-se que a mediação no direito tributário é plenamente viável, ainda que existam desafios à implantação do sistema de mediação tributária.

Como antes referido, o cotejo entre a publicidade, princípio ínsito aos atos da Administração Pública, e a confidencialidade, inerente ao procedimento de mediação, é um dos desafios a serem superados, o que é possível através da compatibilização dos princípios. Havendo colidência, reafirma-se, deve ser priorizada a publicidade dos atos a fim de permitir o controle social.

Como ato de natureza negocial, o procedimento de mediação precisa ser motivado de forma explícita e possuir previsão legal. Para que seja efetivamente realizador de justiça e preventivo de conflitos, se faz necessária uma comunicação ampla e transparente, com publicidade do acordo nos casos em que efetivado.

Ao mesmo tempo, a transparência não pode ser impeditiva da confidencialidade inerente ao sistema da mediação. Também não pode impedir que o contribuinte não se sinta à vontade para expor os conflitos, seus receios e dúvidas, devendo ser criado um ambiente favorável ao diálogo, com confiança entre as partes.

Além da observância dos princípios da publicidade e da confidencialidade, quando se está a tratar da mediação tributária há mais um princípio que deve ser observado e compatibilizado: o do sigilo fiscal que envolve os créditos tributários, previsto no art. 198 do CTN. A divulgação sobre a “situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades” é vedada, com as exceções previstas na lei, e deve ser observada da mesma forma no procedimento de mediação.

O alinhamento entre a confidencialidade, o sigilo fiscal e o princípio da publicidade, observando-se os ditames legais da Lei Geral de Proteção de Dados¹¹⁴, pode ser alcançado pela definição prévia no ato normativo que institui a mediação, do que deve ser objeto de publicação nos sítios oficiais, assegurando-se, por exemplo, que os acordos finalizados e firmados com objeto e motivação sejam divulgados, até mesmo para que se formem

¹¹⁴ Lei 13.709, de 14 de agosto de 2018, que institui a proteção de dados pessoais no país. BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm. Acesso em: 24 jul. 2022.

precedentes passíveis de utilização, preservando-se a confidencialidade dos demais atos praticados, mas cumprindo-se o requisito da publicidade a validar o procedimento.¹¹⁵

A divulgação do objeto e da motivação possibilita o conhecimento do conflito estabelecido e dos atos informadores do desfecho daquele acordo firmado, fazendo com que casos semelhantes possam ser tratados de forma isonômica e com que novos conflitos de casos similares já não se estabeleçam, sem ferir o sigilo fiscal eis que preservadas as informações respectivas. Assim, a prevenção de conflitos é consequência direta com a formação de precedentes devidamente publicizados nos limites da lei, pois o contribuinte tem ciência da solução conferida e da interpretação dada pela Administração Pública à determinado caso que pode ser semelhante ao seu, ainda que não signifique vinculação irrestrita às soluções já conferidas para que se observa a ampla capacidade de solução casuística inerente à mediação.

Ainda, além de evitar se repetir conflitos que já foram objeto de mediação, a utilização do instrumento deve proporcionar uma redução no número de demandas, assim como uma diminuição nos gastos públicos, na medida em que os processos podem ser mais céleres, com diminuição de custos com deslocamentos para audiências, custas e honorários sucumbenciais, possuindo como resultado a resolução efetiva de conflitos em espaços de consenso que retornarão em benefícios a todas as partes envolvidas, principalmente ao coletivo pela possibilidade de maior investimento em políticas públicas.

O custo de manutenção da máquina pública, administrativa e judiciária, para os milhões de processos tributários que tramitam no país, é altíssimo. Tais recursos poderiam ser empregados em outras prioridades. A contribuição à prevenção de litígios judiciais ou à formação de passivos tributários administrativos é nítida, evitando-se o aumento da já alta taxa de congestionamento de processos no Judiciário ou nas Administrações Tributárias, com recursos públicos sem movimentação.

¹¹⁵ Nesse sentido, Carlos Henrique Machado refere a importância da publicidade como pressuposto de validade para a autocomposição tributária: “A ideia de ampla publicidade vem sendo retratada não só como um atributo importante dos modelos de solução alternativa de litígios em matéria tributária, mas como o seu próprio pressuposto de validade: “Sin embargo, entendemos que la publicidad que ha de acompañar a estas actuaciones y su propia viabilidad se verían aumentadas si el obligado tributario pudiera solicitar formalmente el acuerdo, se regulará más precisamente el procedimiento y el momento para alcanzarlo, y se hiciese intervenir en él a un tercero en funciones de mediación, conciliación y arbitraje; en funciones, en fin, de impulso del acuerdo.” FERREIRO LAPATZA, 2005, p. 248 *apud* MACHADO, 2020, p. 105. Os pressupostos do Estado encontram uma ressignificação em princípios como a transparência, significando clareza, abertura e simplicidade, que vincula o poder público com a sociedade, que “se transforma em instrumento importante para a superação dos riscos fiscais provocados pela globalização.” TORRES, 2013, p. 16 *apud* MACHADO, 2020, p. 105. A transparência é apontada pelo Tribunal de Contas da União como um dos mecanismos mais eficientes e essenciais no combate à fraude e corrupção, destacando-se como ferramenta preventiva ao lado da prestação de contas da organização e a responsabilização pela governança e gestão, que compõem o conceito de accountability. BRASIL, 2018b, p. 59.

Há possibilidade também de que a mediação permita o aperfeiçoamento das normas tributárias, inclusive sua interpretação e hipóteses de incidência na medida em que os enfrentamentos serão feitos conjuntamente na busca de soluções, com a participação do sujeito passivo no procedimento tributário. O aprimoramento da gestão fiscal na aplicação do direito tributário, com a garantia de acesso transparente do lançamento dos créditos ao contribuinte, será potencializado, o que está diretamente relacionado à “construção de um sistema mais justo, legítimo e democrático, alinhado com os ideais do Estado democrático de direito.”¹¹⁶

Além disso, ratifica-se, deverá evitar que muitos casos sejam levados ao contencioso administrativo, quando realizada antes ou durante os atos relativos ao lançamento tributário (fase pré-contenciosa), ou ao contencioso judicial, o que pode acarretar anos de discussão sem resolutividade e sem ingresso de receita aos cofres públicos, receita essa essencial e que não pode permanecer em passivos estagnados.

O Relatório do Contencioso Judicial Tributário Brasileiro publicado este ano pelo CNJ corrobora o entendimento quanto à necessidade de estudo sobre a implantação de métodos autocompositivos para os conflitos tributários no país, diante do cenário evidenciado na pesquisa realizada de alta litigiosidade e congestionamento judicial por execuções fiscais, referindo expressamente a importância da discussão sobre a instituição de meios alternativos de solução de conflitos para redução do estoque do contencioso para afastar controvérsias do Poder Judiciário e assegurar celeridade na arrecadação.¹¹⁷

Para a Administração Pública, no caso das execuções fiscais, são recursos que deixam de ingressar nos cofres públicos para aplicação direta em políticas públicas, fim precípuo do Estado. Para o cidadão ou para a empresa, é a vida que se traduz paralisada em um conflito tributário, não permitindo venda de bens, negócios e inviabilizando, muitas vezes, a capacidade financeira pelo crescimento da dívida com os ônus financeiros incidentes ano após ano.

A mediação demonstra ser uma das soluções possíveis para os conflitos tributários. Não há limitações constitucionais ou infraconstitucionais na legislação que impeçam a adoção de métodos consensuais de resolução de conflitos para a área tributária, o que justamente vem ao encontro de efetivar princípios constitucionais como o acesso à justiça de forma efetiva, duração razoável do processo e da eficiência na busca da concretização de direitos fundamentais pelo aparato estatal.

¹¹⁶ MACHADO, 2020, p. 139.

¹¹⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil); INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA, 2022, p. 40-41.

A própria Lei 13.140/15 prevê essa possibilidade quando, em seu artigo 45 altera o Decreto federal 70.235/72 para vigorar a redação do artigo 14-A, em uma preocupação de garantir a suspensão de exigibilidade do crédito tributário quando da submissão do litígio à composição extrajudicial pela Advocacia-Geral da União.¹¹⁸

Resta claro, portanto, que os métodos consensuais para a resolução de conflitos, em especial a mediação, se mostram com grande viabilidade de resultados positivos inclusive no direito tributário pátrio. Não se está a afastar a conciliação, como método consensual que pode ser aplicado, mas se entende que a mediação melhor se adéqua a relações que se postergam no tempo e são mais complexas como as tributárias.

Em relação às experiências internacionais a aplicação da mediação tributária vem ganhando espaço, sendo uma realidade já concretizada em vários locais. Sem pretensão de exaurir ou aprofundar os dados, pode-se citar a experiência internacional da mediação nos Estados Unidos, México, Europa e, após, nos países latino-americanos.

Nos Estados Unidos as hipóteses de mediação são: “prévia ao recurso (ou seja, durante a fiscalização do contribuinte por um “*examining team*”); durante o recurso (pelo destaque de uma questão crucial para o tema (por meio do chamado RAP – *Rapid Appeal Process*) e após o resultado do recurso, mas antes da deflagração do litígio judicial (PAM – *Post Appeal Mediation*)”, destacando-se o empenho da agência federal norte-americana (Internal Revenue Service - IRS¹¹⁹), em resolver as discussões tributárias na esfera administrativa, ante os riscos e custos elevados do Judiciário no país.

No México a PRODECON¹²⁰ (Procuradoría de la Defensa del Contribuyente), possui as funções de (1) ombudsman tributário, (2) órgão de consulta fiscal e, também, de (3) agência de mediação tributária, realizando acordos nesse sentido.¹²¹

Com relação a dados comparados, Hout traz questões interessantes ao mencionar que os Estados Unidos tiveram um número médio de 68 casos de Mediação em 2016, nos Países

¹¹⁸ Art. 14-A. No caso de determinação e exigência de créditos tributários da União cujo sujeito passivo seja órgão ou entidade de direito público da administração pública federal, a submissão do litígio à composição extrajudicial pela Advocacia-Geral da União é considerada reclamação, para fins do disposto no inciso III do art. 151 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional. BRASIL, 2015b.

¹¹⁹ INTERNAL REVENUE SERVICE (Estados Unidos da América). **Internal Revenue Service**. [S. l., 20--]. Disponível em: <https://www.irs.gov/>. Acesso em: 30 jul. 2022.

¹²⁰ PROCURADORÍA DE LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE (México). [**Agência Mexicana de Proteção do Contribuinte integrante do Governo do México**]. Cidade do México, [2021]. Disponível em: <https://www.gob.mx/prodecon>. Acesso em: 30 jul. 2022.

¹²¹ Dados detalhados na coluna da Associação Brasileira de Direito Financeiro no site JOTA, escrita por Ricardo Almeida Ribeiro da Silva, sobre a realização do I Seminário Internacional sobre Mediação Tributária realizado no Brasil nos dias 20 e 21 de maio de 2021. SILVA, Ricardo Almeida Ribeiro da. Mediação Tributária: no Brasil, mediação e tributação ainda são mundos estranhos entre si. **JOTA**, São Paulo, 7 jun. 2021. Coluna da ABDF. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-da-abdf/mediacao-tributaria-07062021>. Acesso em: 30 jul. 2022.

Baixos o número médio de mediações foi de 50 por ano no período de 2005-2011 e de 2011-2016 num total de aproximadamente 310 casos. O Canadá tem o menor número de casos de mediação, com um caso em 2004, e a Bélgica tem o maior número de casos de mediação por ano. O serviço de Mediação Belga recebeu 4.535 solicitações de mediação em 2016. Ainda que esses números mostrem um uso limitado da mediação no direito tributário, Hout salienta ser importante mencionar que esse tipo de dado não fornece muitas informações sobre a eficiência da mediação porque muitos fatores influenciam os dados, tais como as diferenças na proteção legal, na seleção de casos para mediação ou outras questões práticas. Durante vários anos, cita como exemplo, “os tribunais fiscais holandeses enviaram a todos os litigantes uma carta perguntando se eles gostariam de tentar a mediação. Essa abordagem quase quadruplicou o número de mediações fiscais durante esse período.” Tal dado demonstra que se o procedimento de mediação for utilizado em um estágio inicial, como a fase de avaliação, poderia impedir o aumento de disputas e “o acúmulo de todos os tipos de questões jurídicas”.¹²²

Conclui Hout,¹²³ que a mediação é via inadequada se a disputa é somente sobre uma questão legal e que a interpretação ampla dos fundamentos em discussão poderia resolver

¹²² The United States had an average number of Post-Appeals Mediation cases of 150 in the period 2000-2005, but the number decreased in the period 2006-2009. In 2017, the Taxpayers Advocate mentioned regarding fiscal year 2016: 68 Post-Appeals Mediation in non-collection case receipts and 14 in collection cases. In total, the IRS reported during the same year only 306 ADR case receipts which is less than one half of 1% of the total Appeals case receipts of the year. In the Netherlands, the average number of mediations was 50 per year in the period 2005-2011 and from 2011-2016 in total approximately 310 cases. Canada has the smallest number of mediation cases, with one case in 2004, and Belgium has the most mediation cases per year. The Belgian Mediation Service received 4,535 requests for mediation in 2016. Given these numbers, mediation seems fairly unpopular in the countries compared. This also seems to apply to other countries, like Australia, New Zealand, South Africa and the United Kingdom. Despite the fact that these numbers show a limited use of mediation in tax law, it is important to mention that this kind of data does not provide much information about the efficiency of mediation. Too many factors influence the data, which makes the information difficult to compare – for instance, due to the differences in legal protection, in case selection for mediation or other practical issues. For example, for several years the Dutch tax courts sent all litigants a letter asking whether they would like to try mediation. This approach almost quadrupled the number of tax mediations during that time. In the following sections, the author will discuss what the most efficient implementation of mediation appears to be. [...] If mediation techniques are used in an early stage, such as the assessment stage, it can prevent disputes from escalating and the accumulation of all kinds of legal issues. Improving (the quality of) interpersonal contact between taxpayers and tax authorities can improve regular dispute resolution procedures significantly. This especially applies to countries that rapidly digitalize their tax procedures. Interpersonal contact and better communication using mediation techniques as a tool to prevent disputes should not be underestimated, because it is more difficult to start a dispute via personal contact than via anonymous (and solely digital) contact. People feel that confrontation is more difficult via personal contact than when there is a certain distance, as in an anonymous contact. Mediations techniques such as “active listening” influence the way people experience justice and reinforce contact between the tax administration and taxpayer, but only if these techniques are used by tax officials to take taxpayers’ arguments (more) seriously. HOUT, Diana van. Is Mediation the Panacea to the Profusion of Tax Disputes? *World Tax Journal*, [Amsterdam], p. 43-97. feb. 2018. Disponível em: <https://pdfslide.net/download/link/is-mediation-the-panacea-to-the-profusion-of-tax-disputes-the-variegated-landscape>. Acesso em: 30 jul. 2022, p. 91-97.

¹²³ HOUT, 2018.

questões tributárias complexas com menor impacto financeiro. Além disso, refere que o uso da mediação sustenta o princípio da autodeterminação porque o contribuinte é capaz de fazer escolhas informadas. Também aborda a questão da confidencialidade no sentido de que os contribuintes devem estar informados sobre as limitações legais do acordo nesse aspecto, a fim de que compreendam a proteção legal incidente, ressaltando ainda que a confidencialidade pode ser atrativa ao contribuinte, já que em muitos países a audiência em tribunais fiscais é pública.

Tais constatações são interessantes, pois estão alinhadas com os fundamentos utilizados para o desenvolvimento das normas recentes existentes no Brasil em relação à autocomposição de conflitos tributários, como a Recomendação 120/21 e a Resolução 471/22, ambas do CNJ, e a pioneira Lei 13.028/22 sobre mediação tributária do Município de Porto Alegre.

Já em relação aos países da América Latina, o relatório nº 319 do Banco Mundial de 1996, dentro da política de redução do Estado, confere destaque aos meios alternativos de resolução de conflitos, no contexto da década de 1980 após crises econômicas e o aumento da dívida externa nos países latino-americanos, quando os métodos alternativos de resolução de conflitos se tornaram populares na América Latina “por representarem uma alternativa à morosidade e corrupção que caracteriza o sistema judiciário formal”, mas sem implementação efetiva ou respeito às deliberações consensuais.¹²⁴

A experiência com mediação tributária se mostra uma realidade internacional, ainda que incipiente em termos de volume estatístico na utilização, mas com regramentos sendo estabelecidos e aprimorados.

3.6 Experiência da mediação tributária no Brasil - a pioneira lei do Município de Porto Alegre

A única e pioneira experiência legislativa de aplicação prática da mediação tributária no Brasil é do município de Porto Alegre pela Lei 13.028, de 11 de março de 2022¹²⁵, que pretende prevenir e resolver de forma consensual os conflitos em matéria tributária, administrativa e judicial, fruto de um protocolo de parceria para estudos e desenvolvimento, firmado em fevereiro do ano de 2021 entre o Município de Porto Alegre, por meio de sua Procuradoria-Geral do Município e sua Secretaria Municipal da Fazenda, com a Associação

¹²⁴ MEIRELLES, 2007, p. 80.

¹²⁵ PORTO ALEGRE, 2022b.

Brasileira de Direito Financeiro – ABDF, e a Associação Brasileira de Secretarias de Finanças das Capitais - ABRASF.¹²⁶

O projeto de lei que propôs a mediação tributária em Porto Alegre foi enviado ao Parlamento municipal em setembro de 2021 e tramitou sob o número 033/21¹²⁷. A proposta apresentada foi justamente a ampliação e disseminação da cultura da pacificação social e da possibilidade de estabelecer consensos, agora especificamente na área tributária, servindo como canal de comunicação entre o Fisco e o contribuinte na busca de solução por meio de uma negociação assistida.

A Recomendação 120/21 do CNJ, já mencionada, foi publicada em outubro de 2021, sendo exemplo de normatização nacional sobre a autocomposição em matéria tributária para o Poder Judiciário e acabou vindo ao encontro do já proposto pelo Município de Porto Alegre pelo projeto de lei mencionado e que se transformou na Lei 13.028/22.

Nesse sentido, o Município de Porto Alegre avançou e instituiu por lei a mediação tributária em seu ordenamento de forma pioneira no país, criando Câmaras de Mediação Tributária no âmbito da Secretaria Municipal da Fazenda, para os conflitos tributários administrativos, e no âmbito da Procuradoria-Geral do Município para os conflitos tributários judicializados.

A justificativa do projeto de lei enviado à Câmara Municipal referiu expressamente que “as atuais instituições procedimentais são estimuladoras do contencioso, sendo destinadas a disciplinar contendas entre argumentos (direitos) e fatos (provas), de caráter adversarial, nas esferas administrativas e judiciais”, provocando congestionamento de processos e oneração desnecessários a todos, contribuintes e Poder Público, seja no Judiciário, seja no Executivo.

A instituição da Mediação Tributária em Porto Alegre com a criação das Câmaras especializadas e aplicação subsidiária da Lei municipal 12.003/2016 (que criou a Central de Conciliação no âmbito da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre) e da Lei

¹²⁶ Referida parceria tramitou pelo processo SEI 21.0.000010084-3 do Município de Porto Alegre, de consulta pública, inaugurado com a “Proposta para a constituição de uma comissão de estudos, normatização e implementação de um projeto piloto executivo de *Mediação em Matéria Tributária* no âmbito do Município de Porto Alegre”, sendo constituída comissão plural formada por integrantes do poder público, das associações parceiras e da iniciativa privada, com o objetivo de desenvolver o desenho normativo e executivo do projeto.

¹²⁷ PORTO ALEGRE. **Projeto de Lei 033/2021**. Institui a Mediação Tributária no âmbito do Município de Porto Alegre cria a Câmara de Mediação e Conciliação Tributária [...]. Porto Alegre: Câmara Municipal, 2021. Autor: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Disponível em: https://www.camarapoa.rs.gov.br/draco/processos/137049/Oficio_15675043_Of._2288__PLE_033_21.pdf. Acesso em: 18 jun. 2022.

nacional 13.140/15 acaba se tornando um projeto de máximo relevo para a coletividade, pois inovador e a servir de parâmetro para as demais municipalidades e entes da federação.

A Lei 13.028/22 se traduz em um marco legal para a mediação tributária no país, introduzindo conceitos, princípios, a figura de mediadores internos e externos, organização e estrutura administrativa, procedimento e métodos específicos para a sua implantação.

Inclusive enfrenta de forma expressa a colidência possível entre os princípios da confidencialidade e o da publicidade, anteriormente abordados, definindo a solução aplicável pelo teor do parágrafo único do seu artigo 5º, que expressamente assegura a publicidade dos motivos e do objeto do acordo.¹²⁸

Referida lei foi regulamentada pelo Decreto 21.527/22¹²⁹ e está em aplicação regular no Município de Porto Alegre, com a realização de 12 sessões de mediação em um mês após a publicação do seu Decreto regulamentador, em junho de 2022.¹³⁰

Até 20 de setembro de 2022 haviam sido realizadas 22 sessões de mediação tributária nas Câmaras da Secretaria Municipal da Fazenda e da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre relativos aos 11 casos submetidos e com procedimento instaurado, incluindo o *sandbox* regulatório. Destes, apenas 01 dos casos possuiu desfecho inexitoso, sem acordo firmado.¹³¹

O *sandbox* ou primeiro caso em que se realizou mediação tributária em Porto Alegre foi relacionado a um caso de IPTU incidente sobre áreas concedidas do Aeroporto Internacional Salgado Filho de propriedade da União, tema ainda sem consolidação junto aos Tribunais Superiores no país, sendo finalizado com acordo e o seguinte extrato de

¹²⁸ A formação de consensos e a celebração de acordos que resultem da prática de ato discricionário técnico por parte da Administração Tributária Municipal deverão respeitar os parâmetros de legalidade fixados nesta Lei e em outras leis aplicáveis ao caso concreto, assegurada a publicidade dos motivos e do objeto do acordo.

¹²⁹ PORTO ALEGRE. **Decreto 21.527, de 17 de junho de 2022**. Regulamenta a Lei 13.028, de 11 de março de 2022, que institui a Câmara de Mediação e Conciliação Tributária da Procuradoria-Geral do Município (CMCT/PGM) e a Câmara de Mediação e Conciliação Tributária da Secretaria Municipal da Fazenda (CMCT/SMF), estabelecendo suas competências e estruturas. Porto Alegre: Câmara Municipal, 2022a. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/p/porto-alegre/decreto/2022/2152/21527/decreto-n-21527-2022-regulamenta-a-lei-13028-de-11-de-marco-de-2022-que-institui-a-camara-de-mediacao-e-conciliacao-tributaria-da-procuradoria-geral-do-municipio-cmct-pgm-e-a-camara-de-mediacao-e-conciliacao-tributaria-da-secretaria-municipal-da-fazenda-cmct-smf-estabelecendo-suas-competencias-e-estruturas>. Acesso em: 30 jul. 2022.

¹³⁰ NERY, Cristiane da Costa; SCHNEIDER, Patrícia Dornelles. Por que vale trocar o litígio pelo consenso? **Jornal do Comércio**, Porto Alegre, 15 jul. 2022. Seção Artigos, versão impressa. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/pgm/noticias/artigo-por-que-vale-trocar-o-litigio-pelo-consenso>. Acesso em: 30 jul. 2022.

¹³¹ Dados fornecidos pela Central de Conciliação da PGM de Porto Alegre, à qual se encontra vinculada a Câmara de Mediação e Conciliação Tributária.

entendimento publicado no Diário Oficial do Município de Porto Alegre em 18 de março de 2022¹³².

PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

EXTRATO DE TERMO DE ENTENDIMENTO PROCESSO 21.0.000075040-6

MEDIANDOS: Município de Porto Alegre, representado pela Procuradora Adjunta de Assuntos Fiscais, CRISTIANE DA COSTA NERY, e pela Procuradora Municipal ANA CATARINA DANTAS FONTES DA CUNHA LEXAU, lotada na ASSEAEI da Procuradoria-Geral do Município; acompanhadas do Secretário Municipal da Fazenda RODRIGO FANTINEL e do Auditor-Fiscal CLAUDIO LOPES DE ALMEIDA.

MEDIANDOS: FRAPORT BRASIL S.A. AEROPORTO DE PORTO ALEGRE (FRAPORT), com sede no Município de Porto Alegre, Estado do Rio Grande do Sul/RS, na Av. Severo Dullius, 90010, Anchieta, CEP 90200-310, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 27.059.460/0001-41, representada nesta mediação na forma de seus atos constitutivos e por seus Procuradores Marcela Ciccotti Hernandes, OAB/SP nº 261.379, Fernando Villela de Andrade Vianna, OAB/RJ nº 134.601, e Helena Vicentini de Assis, OAB/SP nº 276.685.

OBJETO: Incidência do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e da Taxa de Coleta de Lixo (TCL) sobre bens imóveis concedidos, correspondentes às áreas territoriais e prediais do Aeroporto Internacional de Porto Alegre Salgado Filho, de propriedade da União Federal, sob a posse da FRAPORT por força de contrato de concessão, sendo mantida a incidência do imposto nas áreas em que exerce atividade econômica em sentido estrito e a TCL em toda a área do complexo aeroportuário. No Processo SEI nº 21.0.000075040-6 constam os fundamentos que embasaram o consenso a respeito da tributação sobre as Inscrições nº 100172000, nº 100172001, nº 100171999 e nº 11381868, exceto a Inscrição nº 11381841 (estacionamento), que não faz parte do Termo de Entendimento.

BASE LEGAL: Art. 150, § 6º e 156, I, da CF; art. 32, art. 33, art. 34, art. 77, art. 156, IV, art. 175, I e art. 176, todos do CTN; art. 3º, I, "a", II, "a", e art. 4º da Lei Complementar Municipal nº 007/1973.

Porto Alegre, 18 de março de 2022.

ROBERTO SILVA DA ROCHA, Procurador-Geral do Município.

Constam especificados na publicação o objeto da mediação, o resultado do procedimento e a base legal que motivou o consenso a respeito da tributação do IPTU nas áreas relacionadas por inscrições municipais, mantendo-se a incidência nas áreas com exercício de atividade econômica em sentido estrito e da Taxa de Coleta de Lixo em toda a área do complexo aeroportuário, atendendo aos princípios da publicidade e transparência, assim como preservando o sigilo fiscal e a confidencialidade dos atos da mediação em si.¹³³

No Brasil, a experiência pioneira do município de Porto Alegre evidenciará dados e tende a ser paradigma para a aplicação nacional na resolução dos conflitos tributários de forma consensual para os casos em que for adequada a aplicação da mediação, sendo fonte para o capítulo seguinte em que será desenvolvido o conceito da mediação tributária enquanto instrumento de acesso e eficiência.

¹³² PORTO ALEGRE. Procuradoria-Geral do Município. Extrato de Termo de Entendimento. **Diário Oficial do Município de Porto Alegre**, Porto Alegre, 18 mar. 2022. Disponível em: https://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/4306_ce_20220318_executivo.pdf. Acesso em: 30 jul. 2022, p. 20.

¹³³ Além da previsão da publicização dos motivos e do objeto do acordo, a Lei 13.028/22, em seu art. 32 dispõe expressamente sobre o que implica o dever de sigilo, inclusive com possibilidade de aplicação de multa pelo descumprimento, sem prejuízo de sanções administrativas, cíveis e penais cabíveis: O dever de sigilo impede a utilização de fatos, atos, documentos, declarações, informações, dados ou quaisquer elementos que tenham sido revelados durante a mediação e que não sejam adotados como motivos e definição do objeto para conclusão de acordo conclusivo.

4 MEDIAÇÃO TRIBUTÁRIA COMO INSTRUMENTO DE ACESSO E EFICIÊNCIA NA GESTÃO FISCAL

A adoção da mediação no campo tributário é uma inovação para o tratamento do contencioso, administrativo ou judicial, devendo ser compreendida como política pública para a gestão adequada de conflitos também nesta área do direito.

Como mais um método consensual e autocompositivo incluído no sistema multiportas de acesso à justiça, vem ao encontro da redução dos conflitos e da prevenção da litigiosidade, já que atua na resolução por meio do consenso entre as partes.

Instrumento passível de utilização tanto no âmbito do Poder Judiciário, quanto na estrutura das Administrações Públicas ou no âmbito privado, a eficiência nos resultados de sua utilização deve possuir relação direta com o incentivo e difusão do método, com os meios e com a gestão transparente e correta de sua implantação, sob pena de não ser efetivamente um instrumento concretizador e multiplicador de justiça.

Ao mencionar algumas perguntas fundamentais feitas por Janet Cooper Alexander para um bom desenho de procedimento a ser implementado na mediação, Faleck salienta a necessidade de respostas ao propósito do procedimento, aos valores que deve englobar, as partes envolvidas e a motivação quanto à forma diferenciada de tratamento, assim como os fundamentos de escolha da mediação e não das instituições procedimentais já existentes e consideradas inadequadas ao caso.¹³⁴

Assim, é imprescindível que sejam compreendidos e abordados os objetivos a serem atingidos com o procedimento, a abrangência do método, as partes a serem envolvidas na mediação e os instrumentos necessários para que essa efetivação possua condições de se tornar realidade no país.

Cabe registrar que nessa abordagem e pesquisa realizada parte-se da premissa de que a mediação não pode e não deve deter o monopólio dos conflitos tributários, sendo um dos caminhos possíveis para a solução consensual e pacificação das relações sociais como mais um método a ser validado para o acesso à justiça, pois inadequado em um Estado Democrático que deve privilegiar a autonomia dos indivíduos que o compõe e para o próprio procedimento da mediação em si, que preserva a voluntariedade, tratá-la como única ou prioritária via de acesso.

¹³⁴ FALECK, 2018, p. 86.

4.1 Objetivos

A busca por um sistema mais efetivo de implementação da justiça tem levado a mediação, assim como os demais métodos consensuais, à projeção nacional. Como método que trabalha com conceitos não adversariais e de aproximação das partes para uma solução viável e de comum acordo, a mediação tende a ser uma via mais efetiva em uma gestão adequada de conflitos. A solução construída pelas próprias partes atende melhor aos interesses envolvidos e terá maior durabilidade do que uma decisão trazida por um terceiro que desconhece as realidades em conflito, o que igualmente se aplica ao campo dos conflitos tributários.¹³⁵

O grande passivo tributário estagnado nas três esferas da federação no país, já demonstrado e abordado no presente estudo pelos relatórios oficiais parcialmente reproduzidos, leva necessariamente à atuação propositiva na busca de alternativas mais resolutivas e que tragam maior eficiência na recuperação de créditos públicos e no próprio tratamento conferido ao contribuinte, privado de seus recursos financeiros envolvidos em litígios que perduram por anos.

Os valores do diálogo, da consensualidade, da transparência, da impessoalidade, da realidade, da razoabilidade, da pacificação das relações entre fisco e contribuintes e da segurança jurídica devem ser também norteadores da mediação tributária.¹³⁶

Para que tenha uma efetivação que atenda à natureza jurídica da própria mediação, a voluntariedade é requisito igualmente essencial. As partes devem optar pelo procedimento, assim como a informalidade dos atos a serem praticados possui grande relevância, a fim de permitir a adequada aproximação entre as partes e um ambiente propício ao diálogo franco.

O procedimento em si deve possuir objetivos claros a serem alcançados para o êxito pretendido na resolução de conflitos. Goretti, por exemplo, enfatiza não ser adequado o uso da

¹³⁵ FALECK, 2018, p. 114.

¹³⁶ A Lei 13.028/22 do Município de Porto Alegre, relaciona os princípios que devem ser respeitados na mediação tributária em seu art. 5º: “legalidade; discricionariedade técnica; consensualidade; voluntariedade das partes; isonomia entre as partes; informalidade nas fases preparatórias e de tratativas; oralidade; autonomia das partes e autodeterminação procedimental e substantiva; decisão informada; imparcialidade do mediador; qualificação do mediador; sigilo e confidencialidade; segurança jurídica; publicidade do resultado do procedimento consensuado entre as partes, inclusive da motivação e do objeto, especialmente se ato discricionário; boa-fé; e respeito mútuo entre as partes e com relação às leis vigentes.” Verifica-se que são princípios alinhados aos do instituto da mediação em geral, abrangendo também questões próprias da tributação. PORTO ALEGRE, 2022b.

conciliação no contexto de relações continuadas, mas sim o uso da mediação para que possam ser atingidos os objetivos primários e secundários do método.¹³⁷

Nas relações continuadas, a atuação do mediador é mais complexa e as relações que se estabelecem entre o Poder Público e o contribuinte, sem dúvida, são continuadas e perdurarão no tempo. A própria existência em si do Estado como garantidor da implementação de políticas públicas a partir do pagamento de tributos, o que é feito pelo cidadão na condição de contribuinte e partícipe na concretização de tarefas públicas, como enfatizado no item 2.3 do presente estudo, estabelece a continuidade da relação.

Portanto, ao se ter a possibilidade de atingir os objetivos primários da mediação descritos por Goretti em um conflito tributário, como o conhecimento mais aprofundado dos interesses conflituosos pelas partes, a sua resolução tende a ser positiva para os envolvidos, pois há uma vinculação pretérita entre Estado e contribuinte que se manterá no tempo. A superação do conflito para a relação futura é um passo importante para a preservação da convivência e prevenção de conflitos, o que gera aprimoramento nos serviços, na legislação e nas relações daí decorrentes. Tal compreensão não afasta a possibilidade do uso da conciliação, como anteriormente citado, mas evidencia a melhor adequação da mediação.

A solução acordada a ser construída vem concretizar a pacificação. Igual forma, naqueles casos em que não for possível a finalização do procedimento com um acordo entre as partes, os laços estabelecidos a partir da mediação, com a compreensão do conflito pelo aprofundamento do conhecimento dos interesses em jogo com o fortalecimento do diálogo, permanecerão presentes para a construção de soluções para outros conflitos similares que possam surgir nesta relação permanente e continuada entre o contribuinte e o Poder Público.

Na mediação tributária, além do fortalecimento do diálogo, do incentivo à aproximação entre o fisco e o contribuinte pela via consensual e colaborativa, e do aprofundamento do conhecimento das partes em relação às questões conflituosas, deve-se ter como objetivo a prevenção de litígios dentro dos parâmetros da legalidade e da transparência. Desta forma, observando-se também ao princípio da publicidade, sem descuidar do sigilo fiscal e do sigilo inerente às sessões de mediação, e ao princípio da motivação, ambos

¹³⁷ “São objetivos primários da mediação: a) a exploração aprofundada dos interesses em jogo; b) o fortalecimento do diálogo; c) o restabelecimento da relação entre as partes; d) a transformação dos indivíduos, que devem ser levados a compreender o conflito em sua totalidade, considerando os interesses, necessidades, possibilidades e sentimentos da outra parte com a qual se relaciona; e) o empoderamento dos indivíduos, de modo que se tornem capazes de encarar, compreender e solucionar o próprio conflito, prevenindo, ainda, o surgimento de conflitos futuros. O objetivo secundário da mediação, que decorre da consagração dos cinco objetivos primários acima delimitados, consiste na pacificação do conflito mediante a construção de uma solução acordada.” GORETTI, Ricardo. **Gestão adequada de conflitos: do diagnóstico à escolha do método para cada caso concreto**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 101.

inerentes à prática dos atos administrativos, se poderá evitar a repetição de conflitos sobre o mesmo tema, garantindo-se a almejada segurança jurídica.

Por fim, a redução dos passivos financeiros decorrentes de conflitos envolvendo matéria tributária, a celeridade e a efetividade do procedimento como forma de assegurar eficiência, devem ser objetivos buscados na implantação do método, pautado pela estabilidade e boa-fé das relações jurídico-tributárias, em uma compreensão de que as políticas públicas necessitam da sanidade financeira do Estado para sua realização, o que se dará com o pagamento de tributos pelo cidadão ou com a atuação colaborativa e cooperativa na resolução dos conflitos que eventualmente se estabelecerem e não necessitem da via judicial.

4.2 Instrumentos normativos necessários

O crédito tributário tem origem em fatos previstos como impositivos de incidência tributária em lei. A lei define o fato gerador do tributo e a incidência respectiva, sendo atividade vinculada e a observar o princípio da legalidade, como já mencionado no presente estudo.

Como forma de garantir a legalidade, princípio norteador da Administração Pública, e a segurança jurídica, cuja ausência foi apontada como um dos motivos da alta litigiosidade no campo tributário no país, sendo, portanto, extremamente necessária nas relações jurídico-tributárias, entende-se que o instrumento normativo necessário para a implementação da mediação tributária é pela via legal, com a edição de lei nos entes federativos para instituir o procedimento e obter a respectiva autorização.

A lei deve prever os princípios e valores que regerão o procedimento, bem como os elementos essenciais, os principais conceitos e regras, com a definição dos direitos e obrigações das partes, a eficácia dos acordos firmados, a possibilidade de formação de precedentes para casos similares ou idênticos, a forma de atuação dos mediadores, encargos do procedimento, se existentes, e estrutura geral de funcionamento.¹³⁸

¹³⁸ A Lei 13.028/22 do Município de Porto Alegre traz, em seu art. 6º, as definições de: acordo tributário; Administração Tributária Municipal; Câmaras de Mediação Tributária; conflito tributário; conciliação tributária; discricionariedade técnica em matéria tributária; encargos especiais; mediação tributária; mediador tributário; requerimento de mediação; sigilo; termo de aceitação da mediação tributária; e termo de entendimento. Todos os conceitos que fortalecem a necessária transparência para compreensão do procedimento e sua aplicação pelas partes envolvidas, a fim de facilitar e propiciar a adequada utilização. PORTO ALEGRE, 2022b.

A partir da instituição da mediação por lei, a regulamentação de sua operacionalização, estabelecendo as competências, as estruturas de funcionamento e as matérias abrangidas deve se dar por decreto do respectivo ente da federação, que também poderá adotar instruções normativas e resoluções internas para o regramento de cada órgão competente pela execução, com a definição da dinâmica e fluxos do procedimento.¹³⁹

A lei garante legitimidade para a aplicação, transparência e segurança jurídica, além de regramento a possibilidade de disponibilidade do crédito público pela via adequada, a partir do momento em que se trata de tributação, atividade administrativa vinculada, estabelecendo os princípios e conceitos a serem aplicados.

Ao Estado cabe regular as relações para que elas se estabeleçam com equilíbrio e equidade, conduzindo adequadamente o regramento para que o sistema se implemente da melhor forma possível, com as garantias constitucionais inerentes.

Para Faleck, quanto maior a participação de órgãos de governo, quando possível, maior a legitimidade proporcionada ao sistema na implementação da autocomposição. Ao enfrentar a importância da atratividade de um sistema de resolução de disputas consensual, defende que esse desenho procedimental tenha a participação ativa da estrutura estatal.¹⁴⁰

Essa importante legitimidade é reforçada pela instituição da mediação tributária por lei de competência do respectivo ente federado, sem dúvida. No caso da mediação tributária, os órgãos da Receita e da Advocacia Pública necessariamente devem estar envolvidos no desenvolvimento da implantação e dos fluxos inerentes.

Aliada a outros instrumentos importantes para sua implementação, como as normas gerais de direito tributário, o envolvimento das partes, operacionalização para boa execução, meios de avaliação permanentes e garantia de estruturas adequadas, a lei trará os parâmetros e

¹³⁹ Em Porto Alegre o Decreto 21.527/22 cumpre o papel regulamentador da Lei 13.028/22. Além do Decreto regulamentador foram editadas Instruções Normativas pela Secretaria Municipal da Fazenda e pela Procuradoria-Geral do Município, elencando as hipóteses de cabimento da mediação tributária no âmbito das respectivas Câmaras, entendendo-se como um modelo adequado, já que a parte operacional do regramento normativo se estabelece de forma menos rígida e a permitir atualizações mais céleres, conforme for constatada a necessidade, ante a novidade do procedimento implementado e as avaliações de efetividade que devem ocorrer com a prática. PORTO ALEGRE, 2022a.

¹⁴⁰ “A participação de órgãos do governo, quando possível, é um elemento-chave para proporcionar legitimidade ao sistema. Em regra, quanto maior a participação governamental, mais legítimo é o sistema. Diversos casos conhecidos e citados no presente trabalho utilizaram a participação do governo. Entre os casos conhecidos que a utilizaram, entre outros elementos, para conferir legitimidade ao sistema, estão o September 11th Victims Compensation Fund (U.S., 2001), a Câmara de Indenização 3054 - acidente com o voo TAM (Brasil, 2007) - e o Programa de Indenização 447 - acidente com o voo Air France (Brasil, 2009). [...] O PIM da Fundação Renova, da mesma maneira, foi criado com base em um Termo de Ajustamento de Conduta com diversas autoridades governamentais federais e estaduais, que estabeleceu critérios e previsão de supervisão, utilizou amplo diálogo e criação de consenso com as comunidades impactadas, instituições de referência e autoridades competentes, e contou com a experiência dos precedentes dos acidentes aéreos no país para conquistar maior normalidade e legitimidade na iniciativa. FALECK, 2018, p. 138.

a segurança necessária para a implementação efetiva de uma negociação assistida pela via da mediação no direito tributário.

A mediação em matéria tributária se propõe “a viabilizar a participação cidadã na pacificação social” como sujeito ativo da solução consensual almejada, o que deve reforçar o princípio da legalidade que impõe a atuação da Administração Tributária em conformidade com a lei. Assim, conforme Machado bem enfrenta, há necessidade de um estatuto regulamentador que garanta a legalidade e isonomia “entre os sujeitos passivos em condição de equivalência, de maneira que a resolução consensual que implicasse benefício a determinado contribuinte pudesse também, e igualmente, aproveitar a todos aqueles que se enquadrassem em uma situação jurídica análoga.”¹⁴¹

4.3 Aplicação para dívidas não tributárias inscritas

As dívidas não tributárias possuem sua constituição em formato diverso das dívidas tributárias, pois decorrem de origens diferentes. A dívida tributária tem origem em um tributo não pago, sendo a não tributária originária de demais créditos da Fazenda Pública não provenientes de tributos, devendo ser constituídos. Pode-se citar como exemplos as multas aplicadas a veículos de publicidade, multas aplicadas em casos de infração a disposições sanitárias, devolução de valores percebidos indevidamente por servidores e não devolvidos, entre outros.

Independente de sua origem, são de interesse para as Administrações Públicas na recuperação de créditos, bem como pelo efeito pedagógico de observância das legislações de postura e regramentos gerais vigentes nos Municípios, Estados e União.

Tanto as dívidas tributárias quanto as não tributárias podem integrar a dívida ativa dos entes da federação, possuindo, nesse aspecto, papel de relevância na gestão fiscal. Os artigos 2º e 3º da Lei 6.830/80 são bastante elucidativos quanto ao conceito aqui buscado para compreensão da matéria.¹⁴²

O artigo 2º conceitua dívida ativa da Fazenda Pública como “aquela definida como tributária ou não tributária na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, com as alterações posteriores, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.” Dispõe,

¹⁴¹ MACHADO, 2020, p. 291.

¹⁴² BRASIL, 1980.

ainda, que qualquer valor cuja cobrança seja atribuída por lei aos entes da federação é considerado dívida ativa, compreendendo-se nela as tributárias e não tributárias, a qual, regularmente inscrita, goza da presunção de certeza e liquidez.¹⁴³

Já a Lei 4.320, de 17 de março de 1964, conceitua em seu artigo 39 os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, como receita e exigíveis como dívida ativa. Os de natureza tributária são provenientes de tributos e respectivos adicionais e multas, sendo os de natureza não tributária os demais créditos da Fazenda Pública.¹⁴⁴

A partir da inscrição em dívida ativa, a dívida não tributária passa a compor um ativo de créditos da Fazenda Pública que deve ser objeto dos procedimentos legais de cobrança, independentemente de sua origem.

Não há um rol exaustivo dos créditos que constituem a dívida ativa, sendo amplo seu conceito, desde que sejam líquidos, certos e exigíveis, nos termos dos artigos 2º e 3º da Lei 6.830/80 e artigo 39, § 2º da Lei 4.320/64 acima reproduzidos, passíveis de execução pela Certidão de Dívida Ativa respectiva.¹⁴⁵

Em relação aos créditos tributários, a sua liquidez e certeza é inegável, já que oriundos de atividade constitucionalmente conferida à autoridade pública competente para o lançamento, nos termos do Código Tributário Nacional.

Já no que tange aos créditos não tributários, há necessidade de que sua constituição seja apurada para torná-los líquidos e exigíveis, com base em fundamento legal prévio. Não havendo regramento legal que fundamente essa constituição pela própria Administração Pública¹⁴⁶, deverá ser cobrado pela via ordinária da ação de cobrança e não pela execução fiscal, via judicial existente para a cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública.

¹⁴³ BRASIL, 1980.

¹⁴⁴ O art. 39, § 2º da Lei 4.320/64 relaciona os demais créditos da Fazenda Pública que compõem a dívida ativa não tributária da seguinte forma: "... e Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de subrogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais." BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm. Disponível em: 9 ago. 2022.

¹⁴⁵ BRASIL, 1980, 1964.

¹⁴⁶ Cabe referir a importância da edição da Lei do Processo Administrativo em cada ente da federação regramdo as normas, procedimentos e atos respectivos a serem praticados no âmbito das Administrações Públicas, inclusive no que tange às normas para a constituição de dívidas não tributárias, prazos, direitos e deveres dos administrados. A União regrou seu processo administrativo pela Lei 9.784/99, o Município de Porto Alegre pela Lei Complementar 790/16 e o Estado do Rio Grande do Sul mais recentemente pela Lei 15.612/21.

Paulsen, Ávila e Sliwka quando abordam a possibilidade de inscrição dos créditos da Fazenda Pública em dívida ativa, sustentam que não é qualquer crédito da Fazenda Pública que pode ser inscrito em dívida ativa, mas sim aquele proveniente do exercício do poder de polícia ou outra atividade típica e própria legalmente exercida pelo poder público. Se não for assim, decorrente do poder de império, como referem, deverá ser ato ou contrato administrativo que se rege pelas normas comuns de responsabilidade civil, “estando excluídos do conceito, por exemplo, os créditos decorrentes de dano ao patrimônio da pessoa jurídica de direito público ou os créditos cedidos por outros entes que hajam sido originários de atos ou contratos privados.”¹⁴⁷

Assim, a conclusão lógica é de que, sendo possível sua inscrição, uma vez inscrita em dívida ativa, a dívida de origem não tributária pode ser passível do procedimento de resolução de conflitos pela via da mediação nos mesmos moldes em que a tributária naqueles locais em que devidamente instituído o procedimento, não se vislumbrando óbice jurídico, ressalvados os casos em que a própria lei imputar eventual vedação.

A legislação federal que dispõe sobre a dívida ativa da Fazenda Pública, tanto sobre a sua definição (Lei 4.320/64), quanto a que regula a sua cobrança (Lei 6.830/80), antes citadas, não traz distinção de tais créditos após a sua inscrição para fins de cobrança, ao contrário.

Possível afirmar-se, portanto, que não se verifica justificativa para que ocorra vedação da aplicação da mediação em conflitos de natureza não tributária, desde que estes créditos estejam inscritos em dívida ativa para submissão ao mesmo procedimento de cobrança pela Fazenda Pública aplicável aos créditos tributários.

4.4 Momento em que pode ser utilizado o instrumento da mediação

De acordo com as previsões do Código Tributário Nacional (CTN), o sujeito passivo do crédito tributário pode discutir o lançamento na via administrativa ou na via judicial.

A participação no processo administrativo tributário é possível e de forma ampla, seja impugnando o lançamento, apresentando reclamação, recorrendo aos Tribunais Administrativos de Recursos Tributários ou Fiscais, ou na fase prévia, via consulta fiscal,

¹⁴⁷ PAULSEN, Leandro; ÁVILA, René Bergman; SLIWKA, Ingrid Schroder. **Direito processual tributário: processo administrativo fiscal e execução fiscal à luz da doutrina e da jurisprudência.** 6. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 159.

conforme regramento próprio. A reclamação e recurso são, inclusive, causas de suspensão da exigibilidade do crédito tributário nos termos do artigo 151, inciso III do CTN.

O artigo 171, também do CTN, prevê que “A lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em determinação de litígio e consequente extinção de crédito tributário.”¹⁴⁸ Tal disposição legal está prevista como forma de extinção do crédito tributário (artigo 156, III do CTN), como já enfrentado no capítulo anterior, verificando-se uma implementação maior dessa possibilidade atualmente por legislações específicas regrando o instrumento em Municípios, Estados e na União.¹⁴⁹

Ainda que o tributo seja cobrado por ato administrativo totalmente vinculado à lei, havendo previsão legal estabelecendo as hipóteses de transação e elegibilidade de tributos passíveis de eventual negociação, estes poderiam ser transigíveis, pois observado o princípio da legalidade para o ato. Por outro lado, não havendo previsão legal, não poderá haver transação de parte da Administração Pública. Como bem acentua Curado, há direitos indisponíveis transigíveis e da mediação podemos ter como resultado a correção de eventual erro no lançamento tributário, por exemplo, o que atende igualmente ao princípio da eficiência, pois “o advogado público não deve defender o indefensável.” Uma administração fiscal dialógica efetivamente pode contribuir para resultados práticos vantajosos, com “economia de tempo, dinheiro e recursos humanos, bem como para implementar o princípio constitucional da eficiência (art. 37, *caput*, da CF), que tem a ver com resultados.”¹⁵⁰

Portanto, a partir da interpretação de tais previsões, compatibilizando-se os princípios da mediação e do direito tributário, entende-se que o procedimento da mediação pode ser utilizado em todas as fases previstas para o processo administrativo tributário, bem como para o processo judicial já em curso, não havendo vedação para sua utilização na fase prévia ao lançamento, igualmente.

Tais hipóteses devem estar especificadas no instrumento normativo que institui a mediação tributária e não se vislumbra qualquer impeditivo para que o procedimento seja instaurado em quaisquer das fases de formação do crédito ou do processo administrativo ou judicial iniciado, já que o objetivo é a solução consensuada, além da prevenção de litígios e da pacificação social.¹⁵¹

¹⁴⁸ BRASIL, 1966.

¹⁴⁹ A União regulamentou a transação pela Lei 13.988/2020.

¹⁵⁰ CURADO, 2021, p. 127-128.

¹⁵¹ O art. 24 da Lei 13.028/22, elenca as fases administrativas e judiciais em que a mediação poderá ser realizada em Porto Alegre: consulta fiscal; pré-lançamento; contencioso administrativo-tributário e inscrição em dívida

Importante ressaltar que há necessidade, independente da fase em que for utilizado o instrumento, de ser enfrentada a possibilidade de suspensão dos processos, administrativos ou judiciais, e da própria exigibilidade do crédito tributário, caso não tenha ocorrido, a fim de que não se efetivem prejuízos ao contribuinte, relacionados ao exercício da ampla defesa e contraditório, e ao próprio fisco, no que tange à fluência dos prazos de prescrição e decadência.

As causas de suspensão da exigibilidade do crédito tributário previstas no artigo 151 do Código Tributário Nacional são obviamente aplicáveis, conforme se enquadrarem os casos submetidos à mediação, sendo indicado que o instrumento legal que reger o procedimento de mediação preveja as hipóteses e possibilidades de suspensão dos processos administrativos eventualmente em tramitação. Neste aspecto, também se entende adequada a equivalência do procedimento de mediação à hipótese de suspensão de exigibilidade do crédito constante no art. 151, III do CTN (a reclamação e os recursos, nos termos das leis reguladoras do processo tributário administrativo), o que deve estar expresso na lei instituidora.¹⁵²

Defende-se, neste ponto, a viabilidade de que lei ordinária trate da suspensão de exigibilidade de crédito tributário, não sendo matéria reservada à lei complementar, desde que não restringidas as hipóteses já previstas no Código Tributário Nacional.¹⁵³

Havendo demanda judicial já estabelecida a envolver o mesmo crédito público quando da instauração do procedimento de mediação, se faz fundamental a previsão da

ativa; ou contencioso judicial tributário. As Resoluções de cada Câmara elegem as hipóteses de aplicação, havendo disposição expressa quanto à possibilidade de mediação tributária na consulta fiscal para investidores potenciais que desejem consultar seu enquadramento tributário para se instalar ou realizar determinada atividade no município, sendo interessante instrumento para o desenvolvimento econômico local. PORTO ALEGRE, 2022b.

¹⁵² Em Porto Alegre, o art. 28 da Lei 13.028/22 refere expressamente a possibilidade de suspensão por até 30 dias, prorrogáveis por mais 60 dias, os prazos dos processos administrativos para a prática de atos pelo contribuinte ou pelo fisco, a partir da assinatura do termo de aceitação da instauração do procedimento de mediação, conferindo à mediação equiparação à hipótese do art. 151, III do CTN para os efeitos da lei. PORTO ALEGRE, 2022b.

¹⁵³ Na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.405/RS, o Supremo Tribunal Federal analisou a “possibilidade de os Estados-Membros estabelecerem, por lei ordinária, novas modalidades de extinção e suspensão de créditos tributários(...)”. Nesse processo, o relator Ministro Alexandre de Moraes, seguido por unanimidade, entendeu que “[...] a Constituição não reservou à lei complementar a enumeração dos meios de extinção e de suspensão dos créditos tributários”. O voto do Ministro Alexandre de Moraes partiu de que “se o Estado pode anistiar crédito tributário, abrindo mão do recebimento daquele, por que não poderia implementar nova forma de extinção do crédito tributário? Quem pode o mais, pode o menos”. Concluiu o acórdão que “a Constituição Federal não reservou à lei complementar o tratamento das modalidades de extinção e suspensão dos créditos tributários, a exceção da prescrição e decadência, previstos no art. 146, III, b, da CF.” Com base nesse recente acórdão, portanto, a extinção e a suspensão do crédito tributário não são matérias reservadas à lei complementar, podendo ser tratadas por lei ordinária. O que a lei ordinária não pode é restringir o alcance das hipóteses de suspensão previstas no CTN. Esse foi o entendimento do STF no RE nº 917.285/SC, julgado em 18/8/20. NOGUEIRA, Julia de Menezes. Arbitralidade dos tributos: caminhos para a arbitragem tributária no Brasil. In: PARO, Giácomo; ESCOBAR, Marcelo Ricardo Wydra; PASQUALIN, Roberto (coord.). **Estudos de arbitragem e transação tributária: desafios e perspectivas debatidos no 1º Congresso Internacional de Arbitragem Tributária**. São Paulo: Almedina, 2021, p. 96.

possibilidade de suspensão do processo judicial, conforme definido no artigo 313, inciso II, § 4º, do Código de Processo Civil, já que por vontade das partes será instaurado um procedimento de resolução consensual do conflito, o que deverá ser comunicado e requerido em juízo.

O procedimento de mediação não deve se prolongar no tempo de forma indefinida, mas sim enquanto houver possibilidade de obtenção de acordo. Pode haver definição de duração prévia, com possibilidade de prorrogação se necessário, para que a negociação tenha uma finalização, resultante em acordo, quando será exitosa e finaliza o conflito, ou não, quando prosseguirá nas demais fases relacionadas ao crédito em discussão. O instrumento não pode ser utilizado para fins protelatórios e as previsões legais relativas aos prazos devem estar claras e previamente definidas.

A aplicação do procedimento deve buscar a efetividade e resolatividade. Assim, conclui-se que não haveria motivação para vedá-lo em qualquer dos momentos de constituição do crédito público ou mesmo na tramitação do processo judicial relativo a esse crédito, a fim de que sua aplicação, evidenciando-se essa possibilidade, seja a mais efetiva possível. Para que não ocorram prejuízos às partes, reitera-se a importância de ser conferida suspensão dos prazos e processos administrativos ou judiciais, se já estiverem em curso, enquanto perdurar o procedimento.

4.4.1 Crédito tributário não lançado ou não inscrito em dívida ativa

Compete à autoridade administrativa a constituição do crédito tributário pelo lançamento, nos termos do artigo 142 do Código Tributário Nacional. Não havendo o pagamento espontâneo, após os prazos legais previstos, será inscrito em dívida ativa.

Entretanto, até o lançamento e até a inscrição do crédito não pago em dívida ativa, há todo um procedimento de atuação do agente público fiscal na apuração dos fatos e na formação desse crédito público. A fase de consulta fiscal estabelecida em várias legislações infraconstitucionais e no § 2º do artigo 161 do CTN, se dá nesse momento prévio.¹⁵⁴

¹⁵⁴ Na legislação do município de Porto Alegre tal previsão está consolidada no artigo 62 da Lei Complementar 7/73: “Art. 62 Ao contribuinte é facultado encaminhar: I - Consulta à Secretaria Municipal da Fazenda sobre a interpretação da legislação tributária, desde que promovida antes da ação fiscal.” A legislação, portanto, estabelece a possibilidade de que sejam dirimidas dúvidas antes do lançamento e da inscrição em dívida ativa, em uma clara possibilidade de ajustes. PORTO ALEGRE. **Lei Complementar Nº 7, de 7 de dezembro de 1973**. Institui e disciplina os tributos de competência do município. Porto Alegre: Câmara Municipal, 1973. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-complementar/1973/1/7/lei->

Nessa fase também se verifica possível estabelecer a abertura para soluções de consenso, pois há um grande potencial de prevenção de litígios se a constituição do crédito se der de forma correta e alinhada, principalmente em casos complexos. Em muitos desses casos a troca de informações entre o contribuinte e o fisco podem proporcionar soluções mais efetivas, as quais nem sempre somente pela via da consulta é possível elucidar, ante o formalismo estabelecido sem espaços para reuniões ou audiências, tendo em vista o conhecimento mais técnico sobre os fatos pelo próprio contribuinte, que pode repassar ao fisco para o adequado enquadramento legal nas hipóteses de incidência.¹⁵⁵

A colaboração entre as partes na fase de consulta ou do pré-lançamento¹⁵⁶, sem dúvida pode fornecer elementos para que o lançamento seja corretamente efetuado e para que a interpretação da legislação tributária se dê de forma assertiva, permitindo declarações corretas pelos contribuintes, segurança jurídica para investimentos e, por consequência, a arrecadação mais ágil pelo fisco, pois não se estabelecerá o contencioso.

Pode-se afirmar que nesta fase está presente o grande potencial de prevenção de litígios por meio de soluções consensuadas, podendo ser o momento mais qualificado para a resolução de conflitos na forma da autocomposição pela possibilidade de troca de informações técnicas importantes para o lançamento ou até mesmo para o não lançamento quando houver o convencimento de que não se trata de hipótese de incidência tributária.

Igualmente na fase de reclamação ou recurso administrativo entende-se viável a instauração do procedimento de mediação, o que poderia se dar na forma de um incidente. Nesse caso a instauração da mediação poderia ser requerida, por exemplo, para correção de lançamento efetuado e posteriormente constatado o equívoco, ou para correção de lançamento por mudança de entendimento dos Tribunais Superiores em relação à tributação. A opção pela mediação acarretaria celeridade e menor onerosidade às partes.

A eficiência também aqui se mostra mais concreta com essas possibilidades, atingindo-se e preservando-se o interesse público necessário nas relações entre o poder público e o particular, já que o lançamento ou a própria constituição do crédito, antes da sua inscrição ou formação, tendem a se dar de forma adequada e estabelecida em comum acordo pelas partes, sempre ao abrigo legal.

complementar-n-7-1973-institui-e-disciplina-os-tributos-de-competencia-do-municipio-2008-01-18-versao-compilada. Acesso em: 30 jul. 2022.

¹⁵⁵ PANISSON, Isabella Fochesatto. A mediação tributária como instrumento de mudança de cultura. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 8 nov. 2021. Opinião. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-08/panisson-mediacao-tributaria-instrumento-mudanca-cultura>. Acesso em: 12 ago. 2022.

¹⁵⁶ Conceituando-se o pré-lançamento como a etapa de determinado período após o início da fiscalização.

4.4.2 Dívidas já inscritas e em cobrança administrativa ou judicial

Após a apuração dos fatos o crédito público passa pela fase de lançamento, vencimento, reclamações e recursos, até a sua constituição definitiva e inscrição em dívida ativa.

Com a inscrição em dívida ativa, as dívidas, sejam tributárias ou não tributárias como já referido, estão definitivamente formadas e passam para a fase de cobrança.

Da mesma forma, ainda que a negociação possa envolver outras bases, ante a definitividade do crédito público, não se vislumbram óbices à instauração do procedimento de mediação nesta fase.

A possibilidade de encerramento do litígio vem ao encontro dos objetivos buscados pelos métodos de resolução de conflitos pela via consensual. Assim, não devem estar atrelados somente à fase administrativa ou somente à fase judicial. Sua aplicação deve ser ampla, desde que tenha previsão legal.

Além disso, como referido, o próprio Código Tributário Nacional prevê como forma de extinção do crédito tributário a transação, sem vedar a sua aplicação a qualquer fase. Portanto, ele é transacionável também na fase judicial, conforme o regramento legal aplicável. Tal previsão deve ser entendida como permissivo legal para aplicação de instrumentos consensuais também para dívidas já inscritas em dívida ativa e que estiverem em cobrança administrativa ou judicial.

O instituto da arbitragem, ainda que regrado pela heterocomposição, regrado pela Lei 9.307/96, a título exemplificativo, possui projetos de lei em tramitação que buscam ampliar o escopo de sua aplicação ao direito tributário.

O projeto de lei nº 4257/19¹⁵⁷, pretende modificar a Lei 8.830/80 para instituir a execução fiscal administrativa e a arbitragem tributária, permitindo a opção pelo juízo arbitral pelo executado, desde que a execução fiscal esteja garantida nas hipóteses eleitas. Ou seja, aplicar-se-ia o procedimento de arbitragem na fase judicial, após garantido o juízo.

¹⁵⁷ BRASIL. **Projeto de Lei 4257, de 2019**. Modifica a Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, para instituir a execução fiscal administrativa e a arbitragem tributária, nas hipóteses que especifica. Brasília, DF: Senado Federal, 2019. Autor: Senador Antônio Anastasia. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137914>. Acesso em: 13 ago. 2022.

Já o projeto de lei 4468/20¹⁵⁸ pretende instituir a arbitragem especial tributária, aplicando-se a matérias de fato no curso da fiscalização ou para quantificar o crédito decorrente de decisão judicial transitada em julgado, dispondo sobre o tribunal arbitral e seu funcionamento. Prevê a arbitragem tributária para a fase administrativa apenas no início da fiscalização.

Alguns doutrinadores já defendem a junção dos projetos de lei para que seu escopo de aplicação no campo tributário seja efetivamente amplo, pois a Lei 9.307/96 “não é aplicável somente a questões contratuais ou societárias, já que trata apenas sobre os requisitos necessários para a instituição de uma arbitragem. Portanto, diante de sua generalidade, deve ser usada subsidiariamente em qualquer outro ramo do Direito”, onde for adequada a instituição do procedimento arbitral, inclusive no Direito Tributário, aplicando-se durante todo o processo tributário.¹⁵⁹

A aplicação ampla é medida que vem sendo defendida também para os métodos de resolução consensual autocompositivos, justamente para que possa atingir a pacificação dos conflitos independente do momento processual em que se encontram, como porta de acesso na busca de maior resolutividade.

Em relação à mediação para os conflitos tributários o entendimento não é diferente, motivo pelo qual se defende a sua aplicação em todas as fases do processo administrativo tributário.¹⁶⁰

4.5 A compatibilidade com outros meios de cobrança

A mediação se mostra compatível com todos os outros meios de cobrança dos créditos públicos, como forma de prevenção e resolução de conflitos escolhido voluntariamente pelas partes e que visa à pacificação.

¹⁵⁸ BRASIL. **Projeto de Lei 4468, de 2020**. Institui a arbitragem especial tributária e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2020b. Autora: Senadora Daniella Ribeiro. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/144536>. Acesso em: 13 ago. 2022.

¹⁵⁹ TOLEDO, José Eduardo Tellini. Quebrando paradigmas para a arbitragem tributária. In: PARO, Giacomo; ESCOBAR, Marcelo Ricardo Wydra; PASQUALIN, Roberto (coord.). **Estudos de arbitragem e transação tributária: desafios e perspectivas** debatidos no 1º Congresso Internacional de Arbitragem Tributária. São Paulo: Almedina, 2021, p. 83.

¹⁶⁰ A lei 13.028/22, que instituiu a mediação tributária no município de Porto Alegre, adotou de forma ampla a utilização do procedimento, como pode ser constatado na disposição legal do art. 24, já referida. PORTO ALEGRE, 2022b.

Não há e não deve haver imposição do método. Respeitando-se os princípios ínsitos ao instituto da mediação, há que se observar a voluntariedade e a autonomia das partes em quaisquer das fases em que instaurado o procedimento.

Estando o crédito público ou em fase de constituição, em fase de cobrança administrativa ou cobrança judicial, conforme a previsão das legislações específicas aplicáveis é possível a instauração do procedimento sendo essa a opção das partes e sendo admitida a sua instauração, suspendendo-se eventual cobrança em andamento pelo prazo determinado na lei que institui a mediação tributária.

A mediação não invalidará os atos praticados até sua instauração, os quais devem ser retomados imediatamente após a finalização do procedimento de mediação, se esta resultar inexitosa. Se o resultado for exitoso, não mais será necessária a retomada dos procedimentos de cobrança, encerrando-se antecipadamente o contencioso e se atingindo o objetivo maior do método consensual instaurado: a celeridade na resolução, com solução adotada pelas partes para colocar fim ao conflito estabelecido. E nesse sentido, para atingir tal objetivo, se justifica ainda mais a sua compatibilidade com todo e qualquer meio de cobrança.

A inexistência de prejuízo é evidente pela possibilidade de suspensão dos prazos e processos administrativos ou judiciais, motivo pelo qual se reforça a importância desse enfrentamento quando avaliada a instauração da mediação a partir da sua previsão em lei.

A criação de uma fase de admissibilidade no regramento legal da mediação também contribui para essa avaliação da compatibilização e necessidade de suspensão de prazos. O juízo de admissibilidade deverá enfrentar eventual incompatibilidade, se existente, indicando os caminhos possíveis para a resolução do conflito, caso não seja possível a mediação.

A previsão de hipóteses para a instauração do procedimento por resolução ou outro instrumento normativo é medida importante para garantir transparência e isonomia no tratamento.

A atribuição de valores mínimos por tributo nas hipóteses de cabimento, excluindo a possibilidade de instauração para questões exclusivamente de direito, para pagamentos ou descontos vedados por lei, podendo ainda estabelecer que sua aplicação deva ocorrer em casos complexos ou que possuam impacto coletivo na resolução, são algumas das hipóteses possíveis.¹⁶¹

¹⁶¹ As Instruções Normativas 01/22, da Secretaria Municipal da Fazenda, e 08/22, da Procuradoria-Geral do Município, estabelecem as hipóteses de cabimento da mediação tributária o município de Porto Alegre. PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. Instrução Normativa 001/2022. Institui as hipóteses de cabimento da mediação tributária no âmbito da Câmara de Mediação e Conciliação Tributária da Secretaria Municipal da Fazenda (CMCT/SMF). **Diário Oficial Porto Alegre**: Executivo, Porto

Em qualquer situação se faz imprescindível garantir o tratamento isonômico entre os contribuintes, com as previsões em lei e regulamentos sobre as hipóteses de cabimento do instrumento.

4.6 A eficiência para a gestão fiscal

A mediação, como mais um canal de acesso ao sistema de justiça, no campo dos conflitos tributários está diretamente alinhada com a busca de eficiência na gestão fiscal.

Nesse aspecto há vários pontos que podem ser destacados, partindo-se da premissa de que não é, e não deve ter a pretensão de ser, a única via de acesso para a resolução dos conflitos tributários em atendimento aos preceitos constitucionais que determinam observância à autonomia das partes e amplo acesso à justiça. Há determinadas situações em que não se aplicará, assim como se devem ter parâmetros de aplicação para que efetivamente seja um instrumento menos oneroso, de adoção voluntária e viável para as Administrações Públicas e para os contribuintes.

Para prevenir e resolver disputas tributárias, sendo efetivamente um sistema multiplicador de justiça, é preciso que ocorra desburocratização, inovando-se nos instrumentos com a velocidade que a sociedade moderna exige, em ambiente virtual ou digital, mas com aproximação e alinhamento com as mais diversas instituições.

A mediação surge como uma via de acesso na busca de uma Administração Pública dialógica, inovadora e atenta às necessidades da sociedade, em uma aproximação do fisco com o contribuinte na busca de soluções mais céleres, estáveis e duradouras.

A alta litigiosidade no direito tributário, o passivo tributário estagnado em discussões administrativas e judiciais na ordem de 75% do PIB brasileiro nas três esferas da federação, conforme pesquisas oficiais publicadas e já reproduzidas no presente estudo, o tempo médio de 10 anos de tramitação de uma execução fiscal que, se somada ao tempo do contencioso administrativo, chega a mais de 18 anos de tramitação, com custo de honorários e de custas

Alegre, ano 27, ed. 6783, 20 jun. 2022. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/in_008_2022.pdf. Acesso em: 27 ago. 2022; PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. Instrução Normativa 008/2022. Institui as hipóteses de cabimento da mediação tributária no âmbito da Câmara de Mediação e Conciliação Tributária da Procuradoria-Geral do Município (CMCT/PGM). **Diário Oficial Porto Alegre**: Executivo, Porto Alegre, ano 27, ed. 6787, 24 jun. 2022. Disponível em: https://www2.portoalegre.rs.gov.br/dopa/ver_conteudo.php?protocolo=366116. Acesso em: 27 ago. 2022.

judiciais, indicam a total ineficiência na administração dos conflitos tributários atualmente no país.

O Estado brasileiro deve se desfazer totalmente da sua herança colonial de arrecadador pelo poder do império para evoluir para um Estado moderno com capacidade de diálogo e de resolutividade, com proatividade na busca de soluções eficientes para a captação de recursos que devem ser bem gerenciados para a boa execução das políticas públicas garantidoras dos direitos fundamentais e dos direitos sociais essenciais aos cidadãos.

O antagonismo entre o setor público e o setor privado não contribui, não podendo mais coexistir. É preciso a convivência colaborativa para a evolução social, em que o privado pode e deve auxiliar o Estado na concretização de suas funções públicas e privadas, com a compreensão pelo Estado de que esse auxílio é fundamental para o próprio aprimoramento estatal. A partir das informações obtidas junto aos cidadãos, as políticas públicas são formuladas e implementadas. Quanto mais colaborativa e transparente for essa relação, maior evolução ocorrerá na qualidade das políticas de estado e na participação da sociedade.

Sem a mudança cultural e postural necessária, a ineficiência continuará presente e a ausência de recursos impossibilita o cumprimento de funções estatais básicas, como se verifica em um país como o Brasil em que desigualdades sociais ainda se mostram em grande escala. É preciso repensar o atual sistema que não se mostra mais suficiente para as demandas existentes.

Não se sustenta a não obrigatoriedade de recolhimento de impostos, sendo um dever do cidadão para com o Estado por atribuição legal e constitucional. Mas se os sujeitos da relação jurídico-tributária conseguirem estabelecer consensos sobre a incidência tributária em favor da cobrança de tributos ou sobre sua desoneração, além do respeito à legalidade e igualdade no tratamento, se alcançará “legitimação *in concreto* à tributação, proporcionando inegável eficácia ao sistema, que culminará na redução da litigiosidade tributária administrativa e judicial. [...] servirá de norte axiológico à construção de discursos jurídicos, os quais se afiguram cada vez mais decisivos na sedimentação de soluções pacificadoras”.¹⁶²

Com esse posicionamento, Silva justamente expõe a necessidade de que se mude o posicionamento em relação ao tratamento da tributação e do processo administrativo tributário, para que as relações jurídico-tributárias se estabeleçam sempre que possível no consenso, compreendendo este como mais eficiente para o sistema. Inclusive consenso no que se refere à legitimação da própria tributação em um sistema mais eficaz em função da redução

¹⁶² SILVA, R. 2018, p. 48.

da litigiosidade. Sistema esse que é da competência estatal por atribuição constitucional e delegação da sociedade.

Além disso, a mediação no âmbito das Administrações Públicas não possui o custo de um processo judicial ou até mesmo de um processo administrativo tributário, pois mais célere e sem custo para ingresso, pelo menos no que se tem verificado nas implantações já em curso, o que também vem ao encontro da busca pela eficiência na gestão fiscal, pois deixa de onerar os cofres públicos e o próprio Judiciário.

É de salientar que o Código de Processo Civil de 2015 trouxe a previsão da condenação da Fazenda Pública em ônus sucumbenciais que podem ser de elevado valor se levar-se em conta o percentual de honorários a ser fixado sobre o valor da causa, nos termos do § 3º e seguintes do artigo 85. Esse novo parâmetro do artigo 85 em relação à condenação da Fazenda Pública, impõe a análise de risco da judicialização de valores altos sem que se tenha a segurança de êxito. Novamente se reforça a importância dos mecanismos de autocomposição como a mediação em casos em que a via judicial não se mostrar como a via mais segura ante eventual risco processual e financeiro.

Sem dúvida se faz importante avaliar a conveniência de estabelecer um prazo razoável para a duração do procedimento de mediação ou para a suspensão dos prazos administrativos na lei que o instituiu para que, além de não se tornar protelatório, não se transforme em mais uma via sem resolutividade, onerando contribuintes e poder público igualmente pelo tempo de duração e necessidade da gestão de passivos.

Adequado também prever os casos a que deve se aplicar, pois não deve se aplicar a dívidas muito baixas ou de pouca complexidade, já que para esses casos há a possibilidade de parcelamentos administrativos disponibilizados de forma permanente, de transação tributária e até mesmo de parcelamentos por cartão de crédito.¹⁶³

Além de não se adequar a demandas de dívidas baixas ou de menor complexidade, seria prudente estabelecer em regulamentos uma categorização de complexidade, de valores e

¹⁶³ Em muitos locais já não ocorre a judicialização de dívidas abaixo de determinado valor, previsto em lei ou decreto, em função do custo do processo de execução fiscal superar ao do próprio crédito em cobrança, segundo dados oficiais rotineiramente divulgados. Em Porto Alegre, o valor mínimo fica em 500 UFM's, conforme previsão no § 10 do art. 69 da Lei Complementar 7/73. Abaixo desse valor, em torno de R\$ 10.000,00 no ano de 2022, fica facultado ao Poder Público executar. A União possui o valor mínimo em R\$ 20.000,00 para ajuizamento, conforme Portaria MF Nº 75, DE 22 DE MARÇO DE 2012 e em R\$ 1.000,00 para inscrição em dívida ativa, de acordo com a Portaria PGFN/ME Nº 6.155. Tais previsões estão diretamente relacionadas à menor oneração e, portanto, eficiência na gestão fiscal. BRASIL. Ministério da Economia. **Portaria PGFN/ME Nº 6.155, de 25 de maio de 2021.** Dispõe sobre o encaminhamento de créditos para inscrição em dívida ativa da União. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 2021. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-pgfn/me-n-6.155-de-25-de-maio-de-2021-322100018>. Acesso em: 7 ago. 2022.

outras hipóteses diagnosticadas pelo próprio ente da federação, conforme a realidade local, como inadequadas para que o procedimento atinja a eficiência almejada.

Outro ponto a se destacar, é que há possibilidade de se trabalhar com mediadores internos das próprias Administrações Públicas, devidamente formados como mediadores em cursos reconhecidos e certificados, sem remuneração adicional, mas com liberação de atividades para atuação na mediação. Além de fomentar a cultura da pacificação internamente nas Administrações Públicas, havendo a devida formação como mediador não há que se verificar qualquer parcialidade na atuação, pois atuará no desenvolvimento exclusivo dessa função. Tal possibilidade igualmente reduz os custos do procedimento.¹⁶⁴

O ponto central de se instituir esse canal de acesso e que deve ser destacado é a possibilidade de mais uma via de concretização da justiça na prevenção de litígios, com possibilidade de ser instituído pelas próprias Administrações Públicas para a resolução de conflitos de forma consensuada, na busca da recuperação de créditos públicos de forma célere e adequada às realidades locais, para que a sociedade tenha esse retorno na forma de políticas públicas.

Trata-se de obrigação do Poder Público pensar em alternativas que se oponham à ineficiência, como forma de concretizar os princípios constitucionais norteadores da sua atuação. A falta de efetividade na recuperação de créditos públicos hoje vivenciada não observa o interesse público ou a eficiência na medida em que deixa recursos públicos sem o adequado tratamento.

Para além dessa constatação, a aproximação com o contribuinte torna a Administração Pública mais aberta a correções de lançamentos, a interpretações da legislação tributária de forma mais adequada à realidade da operação tributária de conhecimento técnico do próprio contribuinte, e garante a transparência e a segurança jurídica ao reger o instrumento por lei e possibilitar que casos idênticos ou análogos não se repitam no futuro.

A institucionalização de sistemas de resolução de conflitos pelo método consensual também afasta eventual espaço de corrupção que a informalidade acaba permitindo por vezes. Ainda que a mediação se pautar pela informalidade nas suas fases, o que permanece preservado, a institucionalização do procedimento pela autorização legislativa, garante

¹⁶⁴ A Lei 13.028/22 estabelece a possibilidade de utilização de mediadores internos ou externos em Porto Alegre, conforme definição das partes (art.2º), sendo um diferencial importante a formação de mediadores estabelecida no município desde a criação da Central de Conciliação em 2016, o que fomenta a cultura da pacificação social entre os servidores, incentivando a adoção de métodos consensuais. BACK, Andréa. PGM e OAB entregam certificados à primeira turma do curso de mediadores . **Porto Alegre Prefeitura**, Porto Alegre, 17 dez. 2021. Procuradoria-Geral. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/pgm/noticias/pgm-e-oab-entregam-certificados-primeira-turma-do-curso-de-mediadores>. Acesso em: 20 set. 2022.

espaços adequados e institucionais para a formação de consensos, o que também vem ao encontro da eficiência.

Ou seja, tal mudança de perspectiva adversarial para a dialógica, está alinhada com uma visão moderna, simplificada e eficiente de gestão fiscal.

4.7 Validade para o sistema tributário enquanto instrumento de consenso e acesso

O mundo atual exige um tratamento diferente entre as partes das relações jurídico-tributárias, pois há um aumento evidente da capacidade de entendimento entre o fisco e contribuinte, seja pelos permissivos legais, seja pelo esgotamento das instâncias existentes.

Essa capacidade de entendimento se dá de forma favorável às situações que possam prevenir ou encerrar conflitos tributários. Além de acarretar menor onerosidade às partes, a disponibilização de recursos de forma mais célere impacta positivamente para empresas e indivíduos, pois no exercício do contencioso, administrativo ou judicial, se veem privados de recursos utilizados para a defesa, o que representa um ônus financeiro e patrimonial significativo na maioria das vezes.

Além disso, a aproximação pela postura dialógica, permite o conhecimento mais aprofundado dos interesses de ambas as partes, setor público e setor privado. Esse conhecimento contribui para melhor compreensão das atribuições e da atuação de cada um nas relações sociais, o que permite não insistir em interpretações equivocadas da legislação, por exemplo, bem como auxilia no pagamento dos tributos devidos sem irresignação infundada ou protelatória por vezes constatada.

Referida aproximação se traduz em confiança e segurança jurídica, o que impacta nas relações presentes e futuras entre fisco e contribuinte, com efeito multiplicador, pois serão objeto de publicização, naquilo que couber, além da difusão da capacidade exitosa de resolução consensual de conflitos, o que beneficia toda a sociedade.

Afigura-se fundamental instituir meios preventivos e resolutivos aos conflitos tributários ante a ausência de efetividade do atual sistema e a evidente repercussão da ineficiência na gestão fiscal diretamente na diminuição da capacidade financeira para investimentos públicos. Ou seja, perde a sociedade como um todo quando há falta de eficiência e resolutividade no tratamento dos conflitos tributários.

A litigiosidade extrema que hoje impera, somente contribui para o acirramento das relações e para gestões fiscais ineficientes, sem sanidade financeira para investir, gerando estoques de débitos inadimplidos e de processos judiciais que congestionam gravemente o Poder Judiciário.

A aplicação da lei tributária, por comando constitucional do inciso II do art. 150¹⁶⁵, deve se dar de modo igual e isonômico para todos. Da forma como atualmente estão postos os conflitos tributários, esse tratamento não permite igualdade ou isonomia, ao contrário, como largamente já demonstrado. A ausência de acesso, a falta de resolutividade e a insegurança jurídica hoje existentes, acabam refletindo na judicialização para determinado segmento que possui condições de se privar de recursos financeiros para garantir a dívida e permitir o ingresso no contencioso, ou na falta de confiança de outro segmento da sociedade que se vê alijado do acesso e do retorno satisfatório quanto à interpretação da legislação tributária ou até mesmo da aplicação dos recursos em políticas públicas, pois insuficientes.

A administração fiscal na sociedade moderna e complexa atual, não pode ser concebida como o atuar legalista e judicial apenas. A sociedade atual exige um novo pensar e a garantia de atuação segura e transparente, com participação ativa e colaborativa na resolução dos conflitos estabelecidos que hoje se traduzem no enorme passivo tributário, judicial e administrativo, existente no país.

A responsabilidade social é de todos, tanto poder público quanto do contribuinte, quando se está tratando de receita pública e de recursos voltados para aplicação em políticas essenciais voltadas à coletividade.

A consensualidade, o diálogo, a transparência, a impessoalidade e a segurança jurídica são valores que a cada dia mais aparecem como necessários para o equilíbrio nas relações sociais, principalmente nas relações que envolvem a Administração Pública e o Administrado. Cada vez mais se compreende como imprescindível a atuação cooperada entre fisco e contribuintes.

Além disso, a menor onerosidade possível nas relações é algo que deve ser levado em consideração, pois a gestão fiscal eficiente também passa por menor custo aos cofres públicos, sem aumento de passivos tributários e com o tratamento adequado para o passivo existente, possibilitando aos cidadãos e empresas que também possam não sofrer com ônus financeiros e patrimoniais desnecessários.

¹⁶⁵ Art. 150, II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos. BRASIL, [2020].

A mediação, como método de resolução consensual, permite que a capacidade contributiva do contribuinte seja preservada, garantindo um canal de acesso que está atento à possibilidade financeira também do cidadão. Além disso, sendo estabelecida como política pública, a via de tratamento consensual de conflitos garante a igualdade na medida em que possibilita aos iguais participarem do procedimento regrado e se torna vinculativa quando cabível, agindo o agente público em conformidade com o normativo legal existente em cada localidade, o que respeita o interesse público, “à integridade, coerência e estabilidade do sistema jurídico de resolução de disputas.”¹⁶⁶

A percepção da insuficiência do sistema atual para resultados práticos e efetivos também é do Poder Judiciário, a partir da expedição da Recomendação 120/21 e da Resolução 471/22, ambas do CNJ e já mencionadas.

O sistema de justiça necessita se aperfeiçoar para ser efetivamente multiplicador de justiça, preventivo de conflitos e pacificador social e não há como o sistema tributário ser uma exceção quando contribui sobremaneira para a alta taxa de congestionamento judicial pelas execuções fiscais e para a formação de passivos administrativos significativos.

A validade da mediação para o Sistema Tributário, portanto, é evidente enquanto instrumento de consenso e acesso, sendo fundamental buscarem-se outros meios preventivos e resolutivos que não somente a via judicial, instituindo-se o sistema multiportas também para os conflitos tributários no país por meio da mediação, o que deixou de ser utopia em Porto Alegre e vem se tornando realidade pela Lei 13.028/22, compreendida pela comunidade jurídica da mesma forma pelos números de sessões realizadas desde sua regulamentação.

¹⁶⁶ FRANCO, 2021, p. 328.

5 CONCLUSÃO

O papel do Estado brasileiro necessita ser revisitado frente às mudanças pelas quais o mundo passa para acompanhar em tempo real e propositivo as necessidades da população. A sociedade precisa compreender a atuação estatal e seu papel como partícipe ativo de sua organização, dentro da responsabilidade social que possui.

Essas premissas fazem parte da sociedade contemporânea que deixa para trás a ideia de que o Estado deve ser benevolente e tudo conceder e fazer, assim como exige um Estado presente, pró-ativo e transparente, sem a imposição de suas funções pela simples representação, mas sim por comando constitucional para que os direitos fundamentais sejam observados e preservados.

Dentre os direitos fundamentais a que o Estado deve dar concretude está o direito de acesso à justiça, que foi objeto de vários debates e estudos para garantir sua implementação efetiva no Brasil e no mundo, como o movimento de acesso à justiça. A terceira onda foi essencial para que o sistema multiportas de acesso à justiça se tornasse uma realidade.

O Código de Processo Civil inovou na positivação do sistema multiportas com disposições expressas dos métodos autocompositivos de conflitos, incentivando, portanto, sua utilização com segurança jurídica, reforçando a Resolução 125/10.

A pesquisa realizada no presente estudo contextualiza o papel do Estado na sua função de arrecadar tributos e as sucessivas tentativas de reformas tributárias para simplificar e aprimorar o sistema tributário nacional, sem que houvesse avanço significativo. Sem recursos financeiros viáveis e disponíveis, não há capacidade de investimento para o desenvolvimento de políticas públicas. Permanentemente, portanto, as gestões públicas devem aperfeiçoar suas funções para atingir esse objetivo com eficiência, o que traz retorno direto na melhoria da prestação de serviços.

Paralelamente, o panorama do litígio no Brasil evidencia uma grave crise do Poder Judiciário, mostrando uma taxa de congestionamento de processos altíssima, com pouca ou quase nenhuma resolutividade, especialmente em relação ao contencioso tributário brasileiro. É evidente a necessidade de aprimoramento dos meios de acesso à justiça com efetividade resolutiva, bem como da implantação de métodos outros no âmbito das administrações públicas para a busca da eficiência na gestão.

A partir de tais enfrentamentos se consolida a presente pesquisa para a validação da utilização da mediação como método consensual para a resolução de conflitos também no

direito tributário, como forma de aperfeiçoar o Sistema Tributário e buscar maior eficiência à gestão fiscal, garantindo-se mais um espaço de acesso ao contribuinte na busca de soluções.

A evolução do direito se dá com base no presente e nas necessidades detectadas a partir dos fatos. A alta taxa de congestionamento dos processos no Poder Judiciário, pela judicialização adotada como forma única de resolução de conflitos por anos, com o monopólio judicial para a solução via sentença em uma heterocomposição para resolver as demandas postas, evidenciam uma grave crise.

A Justiça deve servir para os conflitos que necessitem realmente da intervenção do Estado, em uma compreensão da necessidade de maior diálogo para a garantia da efetividade do direito de todos, com dignidade e mais equidade em um país com alta diversidade.

A gestão fiscal eficiente também é um direito da sociedade e uma busca a ser permanentemente perseguida pelas Administrações Públicas brasileiras, pois a atuação eficiente deve nortear o Poder Público para a concretização do interesse público.

Os dados estatísticos trazidos no presente estudo relativos à taxa de congestionamento judicial que chega a aproximadamente 70% no Brasil, conforme os Relatórios *Justiça em Números* divulgados pelo Conselho Nacional de Justiça ano após ano, sem diminuição dos índices, ao contrário, com o agravamento do índice quando se avaliam somente as execuções fiscais, podendo chegar a aproximadamente 90%, levam a repensar o sistema atual.

A par disso, o Poder Público é o maior litigante nacional. Assim sendo, e a dívida ativa aparecendo como matéria repetitiva nessa litigância, como enfatizado, é evidente que algo necessita ser pensado no contexto da Administração Pública.

Outro dado importante enfatizado é a demora de mais de 18 anos na tramitação de um processo tributário, somando-se a fase administrativa com a fase judicial, como constatado no Relatório do Contencioso Tributário Judicial Brasileiro, divulgado no corrente ano pelo Conselho Nacional de Justiça. Tal tempo de duração do processo tributário está completamente dissociado da eficiência que deveria nortear sua tramitação, por óbvio.

São mais de R\$ 5 trilhões de reais estagnados em passivos tributários nas discussões tributárias dos três entes da federação, de acordo com a pesquisa divulgada pelo INSPER e detalhada neste estudo. Cabe ressaltar que referida pesquisa foi feita com base em dados disponíveis em sites dos próprios entes ou em informações obtidas via Lei de Acesso à Informação, ou seja, esse valor, que corresponde a 75% do PIB brasileiro, tende a ser muito maior.

Valores esses que poderiam estar empregados em políticas públicas, pois recursos importantíssimos para as tarefas estatais que necessitam de viabilidade financeira para serem executadas. Igualmente são recursos de que os contribuintes se veem privados, pois bloqueados para discussões tributárias que perduram por anos quando poderiam retornar para empresas ou pessoas físicas que movimentam a economia.

Esse contexto leva necessariamente a repensar o modelo atual e a impor outras medidas que preservem efetivamente o interesse público e a eficiência nas atividades estatais com maior celeridade, em uma compreensão de que por trás dos processos e conflitos estão pessoas que dependem de sua solução.

É preciso avaliar o modelo multiportas hoje disponível a partir da evolução do direito. Dentro da legalidade, com critérios objetivos, transparentes, com punição adequada para desvios, mas gerando transparência, segurança jurídica e confiança nos novos instrumentos, pois a inovação e a transformação pelas quais a sociedade vem passando exigem uma formalidade que trabalhe conceitos e desmistifique dogmas para atuação colaborativa no atingimento do interesse público.

Devem ser igualmente revistos posicionamentos muito formais do direito, no sentido de abrir o sistema jurídico para ouvir os demais segmentos da sociedade independente dos cargos, dos títulos e das idades para gerar ambiente propício para a criatividade e para a geração de ideias, com mudança cultural e disposição de aprender novas formas de colaborar, no que estão inseridos os métodos de resolução de conflitos pela via consensual.

Há uma necessária verificação entre tempo e custo, controle de resultado, celeridade, relação cooperativa entre as partes, avaliação de interesses envolvidos, prevenção de conflitos, critérios e parâmetros claros com regramentos pré-estabelecidos, atenção à legalidade, redução da litigiosidade e da inadimplência, eficiência na gestão, isonomia de tratamento, transparência aplicada a garantir confiança e segurança jurídica, que podem e devem ser adotados na busca da solução pelo consenso.

O sistema multiportas é uma realidade no país que avança nos mecanismos de autocomposição. E a instituição da mediação nas administrações públicas possui sustentação jurídica pelo arcabouço legislativo vigente no país, em especial as disposições do Código de Processo Civil, da Lei 13.140/15 e da Resolução do Conselho Nacional de Justiça nº 125/10. Avançando para os conflitos de natureza tributária, temos a Recomendação 120/21 e a Resolução 471/22, ambas do Conselho Nacional de Justiça, e a Lei 13.028/22 que institui de forma pioneira a mediação tributária no Município de Porto Alegre, o que interessa à cidade e

aos contribuintes, sendo um instrumento a servir de parâmetro para os demais entes da federação, com conceitos definidores da política pública pensada e localmente estabelecida.

Em conflitos de natureza continuada, como demonstrado, a mediação também se mostra como método adequado e eficiente na resolução das disputas estabelecidas, pois permite o aprofundamento das relações com o conhecimento dos interesses envolvidos, a aproximação e a busca de soluções pelas próprias partes envolvidas, o que tende a evitar conflitos iguais ou similares no futuro, formando precedentes positivos. Nos conflitos tributários, a relação entre o poder público e os contribuintes é pré-existente e perdurará no tempo, adequando-se perfeitamente ao uso da mediação.

A mediação de conflitos tributários pode trazer resposta mais célere a conflitos complexos que podem ser dirimidos mais facilmente com a aproximação das partes, cada qual com seu conhecimento técnico, a contribuir para a solução do conflito estabelecido. Ganham todos, contribuintes, Poder Público e, conseqüentemente, a sociedade em geral.

O instituto da mediação tributária, devidamente regrado por lei e com parâmetros definidos para sua adequada utilização como ato de natureza consensual, se mostra como novo paradigma para a eficiência fiscal, merecendo ser considerado como política pública dentro das Administrações Públicas, a fim de garantir o acesso à resolução consensual de forma colaborativa, igualitária e efetiva, em uma mudança cultural que levará ao aprimoramento das relações, à multiplicação da justiça, à prevenção de conflitos e à evolução do Estado brasileiro para um patamar contemporâneo e atento às realidades da sociedade.

REFERÊNCIAS

ANNONI, Danielle. O movimento em prol do acesso à justiça no Brasil e a construção de uma democracia pluralista. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 17., 2008, Brasília, DF. **Anais** [...]. Brasília, DF: UnB, 2008. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/brasil/03_517.pdf. Acesso em: 22 jul. 2022.

ÁVILA, Humberto. **Segurança jurídica: entre permanência, mudança e realização do direito tributário**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BACK, Andréa. PGM e OAB entregam certificados à primeira turma do curso de mediadores. **Porto Alegre Prefeitura**, Porto Alegre, 17 dez. 2021. Procuradoria-Geral. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/pgm/noticias/pgm-e-oab-entregam-certificados-primeira-turma-do-curso-de-mediadores>. Acesso em: 20 set. 2022.

BALTHAZAR, Ubaldo Cezar. **História do tributo no Brasil**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005. v. 1.

BESSA, Jammes Miller. **A resolução alternativa de conflitos verticais: a Mediação na Administração Pública**. 2021. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS, São Leopoldo, 2021. Disponível em: <http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/10904>. Acesso em: 29 jul. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 14 nov. 2021.

BRASIL. **Decreto-lei Nº 4.657, de 04 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, 1942. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 18 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 1.060, de 05 de fevereiro de 1950**. Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. Brasília, DF: Presidência da República, 1950. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11060compilada.htm. Acesso em: 18 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm. Acesso em: 18 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm. Disponível em: 9 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980.** Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm. Acesso em: 10 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 22 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996.** Dispõe sobre a arbitragem. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9307.htm. Acesso em: 25 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 14 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015.** Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Brasília, DF: Presidência da República, 2015b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 12 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 24 jul. 2022.

BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1942. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 3 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. **Portaria PGFN/ME Nº 6.155, de 25 de maio de 2021.** Dispõe sobre o encaminhamento de créditos para inscrição em dívida ativa da União. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 2021. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-pgfn/me-n-6.155-de-25-de-maio-de-2021-322100018>. Acesso em: 7 ago. 2022.

BRASIL. **Projeto de Lei 3887/2020.** Institui a Contribuição Social sobre Operações com Bens e Serviços - CBS, e altera a legislação tributária federal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020a. Autor: Poder Executivo. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2258196>. Acesso em: 18 jun. 2022.

BRASIL. **Projeto de Lei 2337/2021.** Altera a legislação do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza das Pessoas Físicas e das Pessoas Jurídicas e da Contribuição

Social sobre o Lucro Líquido. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1998. Autor: Poder Executivo. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2288389>. Acesso em: 28 jul. 2022.

BRASIL. Projeto de Lei 4827/1998. Institucionaliza e disciplina a mediação, como método de prevenção e solução consensual de conflitos. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1998. Autor: Zulaiê Cobra. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21158>. Acesso em: 28 jul. 2022.

BRASIL. Projeto de Lei 7169/2014. Dispõe sobre a mediação entre particulares como o meio alternativo de solução de controvérsias e sobre a composição de conflitos no âmbito da Administração Pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2014. Autor: Ricardo Ferraço. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=606627>. Acesso em: 28 jul. 2022.

BRASIL. Projeto de Lei 4257, de 2019. Modifica a Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, para instituir a execução fiscal administrativa e a arbitragem tributária, nas hipóteses que especifica. Brasília, DF: Senado Federal, 2019. Autor: Senador Antônio Anastasia. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137914>. Acesso em: 13 ago. 2022.

BRASIL. Projeto de Lei 4468, de 2020. Institui a arbitragem especial tributária e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2020b. Autora: Senadora Daniella Ribeiro. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/144536>. Acesso em: 13 ago. 2022.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 31, de 2007. Altera o Sistema Tributário Nacional, unifica a legislação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, dentre outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2007. Autor: Virgílio Guimarães. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=347421&ord=1>. Acesso em: 11 jul. 2022.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 233, de 2008. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2008. Autor: Poder Executivo. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=384954>. Acesso em: 11 jul. 2022.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2019. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Situação: Pronta para Pauta no Plenário (PLEN). Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2019. Autor: Baleia Rossi. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2196833>. Acesso em: 11 jul. 2022.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 110, de 2019.** Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Situação: Pronta para a Pauta na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Brasília, DF: Senado Federal, 2019. Autor: Davi Alcolumbre *et al.* Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137699>. Acesso em: 11 jul. 2022.

BRASIL. **Proposta de Emenda Substitutiva Global nº 223 à PEC 110/19.** Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2019. Autor: Senador Giordano. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9077238&ts=1654087990776&disposition=inline&ts=1654087990776>. Acesso em: 11 jul. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Relatório Final:** [da comissão de juristas para reforma do processo tributário e administrativo presidida pela Ministra Regina Helena Costa, do Superior Tribunal de Justiça]. Brasília, DF: Senado Federal, [2022]. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9198204&ts=1662471328151&disposition=inline>. Acesso em: 12 set. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1.810.444/SP.** Recurso Especial. Processo Civil. Liberdade Negocial Condicionada aos Fundamentos Constitucionais. [...]. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 2021. Relator: Min. Luis Felipe Salomão. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?seq=121484851&tipo=91&nreg=201803376440&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20210428&formato=PDF&salvar=fal se>. Acesso em: 25 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 672 - Distrito Federal.** Constitucional. Pandemia do Coronavírus (COVID19) [...]. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 8 de abril 2020c. Disponível em: disponível em <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF672liminar.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 34, n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997.

BUFFON, Marciano. **A tributação como instrumento de densificação do princípio da dignidade da pessoa humana.** 2007. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos - Unisinos, São Leopoldo, 2007. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp042871.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2022.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça.** Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CAPPELLETTI, Mauro. Os métodos alternativos de solução de conflito no quadro do movimento universal de acesso à justiça. **Revista de Processo**, São Paulo, n. 74, p. 83, 1994.

CARDOSO, Yuri Nascimento Arantes. **Transação tributária, uma realidade no Brasil.** 2021. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) – Instituto Brasiliense de Direito

Público - IDP, São Paulo, 2021. Disponível em:

https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/3229/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O_%20YURI%20AURELIO%20NASCIMENTO%20ARANTES%20CARDOSO_MESTRADO%20EM%20DIREITO.pdf. Acesso em: 19 set. 2022.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. São Paulo: Malheiros, 2017.

CÓDIGO de processo civil e normas correlatas. 7. ed. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015. p. 31, 37. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/512422/001041135.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **A execução fiscal no Brasil e o impacto no judiciário**. Brasília, DF: CNJ, 2011. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/2d53f36cdc1e27513af9868de9d072dd.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil); INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA. **Diagnóstico do contencioso judicial tributário brasileiro**: relatório final de pesquisa. 5. ed. Brasília, DF: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/02/relatorio-contencioso-tributario-final-v10-2.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em Números 2021**: sumário executivo. Brasília, DF: CNJ, 2021a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/justica-em-numeros-sumario-executivo.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em Números 2022**. Brasília, DF: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022.pdf>. Acesso em: 13 set. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Recomendação 120, de 28 de outubro de 2021**. Recomenda o tratamento adequado de conflitos de natureza tributária, quando possível pela via da autocomposição, e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2021b. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original2329372021110361831b61bdfc3.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Relatório Justiça em Números, 2020**. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2022. p. 150.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2010. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado160204202007225f1862fcc81a3.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 471, de 31 de agosto de 2022**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado à Alta Litigiosidade do Contencioso Tributário no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2022a. Disponível em https://www.stj.jus.br/internet_docs/biblioteca/clippinglegislacao/Res_471_2022_CNJ.pdf. Acesso em: 5 set. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Sistematização do diagnóstico do contencioso tributário nacional**: contencioso judicial tributário. Brasília, DF: CNJ, 2022b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/08/sistematizacao-do-diagnostico-do-contencioso-tributario-nacional-v-eletronica.pdf>. Acesso em: 13 set. 2022.

CORREIA NETO, Celso de Barros; NUNES, Fabiano da Silva; ARAÚJO, José Evande Carvalho; SOARES, Murilo Rodrigues da Cunha. Reforma Tributária: comparativo da PEC 45/2019 (Câmara) e PEC 110/2019. **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, [jun. 2019]. Fique Por Dentro. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/fiquePorDentro/temas/sistema-tributario-nacional-jun-2019/reforma-tributaria-comparativo-das-pecs-em-tramitacao-2019>. Acesso em: 11 jul. 2022.

CURADO, Carlos Eduardo Dutra. **Administração pública consensual**: mediação como instrumento adequado e eficiente de acesso à justiça. Belo Horizonte: Dialética, 2021.

DE GIORGI, Raffaele. **Direito, tempo e memória**. Trad. de Guilherme Leite Gonçalves. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

DOMINGOS, Terezinha de Oliveira; CUNHA, Leandro Reinaldo da. A tributação como instrumento de concretização da dignidade da pessoa humana em face do desenvolvimento. *In*: TAVARES NETO, José Querino; FEITOSA, Raymundo Juliano Rego (coord.). **25 anos da Constituição Cidadã**: os atores sociais e a concretização sustentável dos objetivos da república. Florianópolis: FUNJAB, 2013. Disponível em <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=154aa6866aefb6f8>. Acesso em: 15 nov. 2021.

DISPUTAS envolvendo cobrança de tributos somam R\$ 5,4 trilhões no Brasil. **Insper**, São Paulo, 22 jan. 2021. Insper Conhecimento. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/conhecimento/conjuntura-economica/disputas-envolvendo-cobranca-de-tributos-somam-r-54-trilhoes-no-brasil/>. Acesso em: 16 jul. 2022.

EIDT, Elisa Berton. CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. O compromisso do artigo 26 da LINDB e a sua celebração no âmbito das câmaras administrativas de prevenção e de solução de conflitos. *In*: MAFFINI, Rafael; RAMOS, Rafael (coord.). **Nova LINDB**: proteção da confiança, consensualidade, participação democrática e precedentes administrativos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

EM UM ano, acordo de cooperação STJ e AGU otimiza tramitação processual e evita 350 mil novos recursos à corte. **STJ**, Brasília, DF, 25 jun. 2021. Institucional. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/25062021-Em-um-ano--acordo-de-cooperacao-STJ-e-AGU-otimiza-tramitacao-processual-e-evita-350-mil-novos-recursos-a-corte.aspx>. Acesso em: 25 jul. 2022.

INTERNAL REVENUE SERVICE (Estados Unidos da América). **Internal Revenue Service**. [S. l., 20--]. Disponível em: <https://www.irs.gov/>. Acesso em: 30 jul. 2022.

FACCI, Lucio Picanço. **Meios adequados de resolução de conflitos administrativos: a experiência da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

FALECK, Diego. **Manual de design de sistemas de disputas: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. Prefácio José Eduardo Faria. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

FERRÁS, Adriana. Prefeitura contabiliza R\$ 1 bi em arrecadação do ISS. **Prefeitura de Porto Alegre**, Porto Alegre, 10 jul. 2019. Fazenda. Disponível em: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smf/default.php?p_noticia=999203906&PREFEITURA+C ONTABILIZA+R\\$+1+BI+EM+ARRECADACAO+DO+ISS](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smf/default.php?p_noticia=999203906&PREFEITURA+C ONTABILIZA+R$+1+BI+EM+ARRECADACAO+DO+ISS). Acesso em: 11 jul. 2022.

FRANCO, Marcelo Veiga. **Administração pública como litigante habitual: a necessária mudança da cultura jurídica de tratamento dos conflitos**. Londrina: Thoth, 2021.

FRENTE Nacional de Prefeitos e mais 120 entidades repudiam relatório da PEC 110 e apresentam solução de consenso. **FNP: Frente Nacional de Prefeitos**, Brasília, DF, 06 out. 2021. Disponível em: <https://fnp.org.br/noticias/item/2684-frente-nacional-de-prefeitos-e-mais-120-entidades-repudiam-relatorio-da-pec-110-e-apresentam-solucao-de-consenso?highlight=WyJyZWZvcmlhIiwidHJpYnV0XHUwMGUxcmlhIiwicmVmb3JtYSB0cmliidXRhcmlhIi0=> . Acesso em: 11 jul. 2022.

GASTALDI, Suzana. As ondas renovatórias de acesso à justiça sob enfoque dos interesses metaindividuais. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 18 , n. 3817, 13 dez. 2013 . Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/26143>. Acesso em: 19 jul. 2022.

GIFFHORN, César. **Reforma tributária: construindo um novo modelo (críticas, reflexões e proposições)**. Porto Alegre: Editora Sulina, 2017.

GORETTI, Ricardo. **Gestão adequada de conflitos: do diagnóstico à escolha do método para cada caso concreto**. Salvador: JusPodivm, 2019.

GRECO, Marco Aurélio. Solidariedade social e tributação. *In*: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de (org.). **Solidariedade social e tributação**. São Paulo: Dialética, 2005.

HECK, Tatiana de Marsillac Linn. Perspectivas e desafios da mediação na administração pública. **Publicações da Escola da AGU**, Brasília, DF, v. 9, n. 4, p. 291–312, out./dez., 2017.

HOUT, Diana van. Is Mediation the Panacea to the Profusion of Tax Disputes? **World Tax Journal**, [Amsterdam], p. 43-97. feb. 2018. Disponível em: <https://pdfslide.net/download/link/is-mediation-the-panacea-to-the-profusion-of-tax-disputes-the-variegated-landscape>. Acesso em: 30 jul. 2022.

INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA. NÚCLEO DE TRIBUTAÇÃO DO INSPER. **Contencioso Tributário no Brasil**: relatório 2020, ano de referência 2019. São Paulo: INSPER, 2021. Disponível em: https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2021/01/Contencioso_tributario_relatorio2020_vf10.pdf. Acesso em: 14 set. 2022.

KARNAL, Leandro. Aspectos históricos e antropológicos: avanços e retrocessos na cooperação, conflitos e confrontos. *In*: PARTE 1: I Seminário Internacional sobre Mediação Tributária (20/05). [Rio de Janeiro]: ABDF, 2021. 1 vídeo (3h e 5 min). Publicado pelo canal ABDF - Associação Brasileira de Direito Financeiro. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=KVDP3kTeJKQ>. Acesso em: 11 jul. 2022.

LOPES, José Reinaldo Lima. **Direitos sociais**: teoria e prática - uma história de desigualdades. São Paulo: Método, 2006.

MACHADO, Carlos Henrique. **Modelo multiportas no direito tributário brasileiro**. 2020. Tese (Doutorado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/216592/PDPC1478-T.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 17 set. 2022.

MANIFESTO Reforma Tributária. **Simplifica Já**, 15 mar. 2022. Disponível em: <https://simplificaja.org.br/>. Acesso em: 11 jul. 2022.

MEIRELLES, Delton R. S. Meios alternativos de resolução de conflitos: justiça coexistencial ou eficiência administrativa? **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 77, 2007. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/23661/16718>. Acesso em: 24 jul. 2022.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novas tendências da democracia: consenso e direito público na virada do século - o caso brasileiro. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado - RERE**, Salvador, n. 13, mar./maio, 2008. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=264>. Acesso em: 28 jul. 2022.

MUNIZ, Joaquim de Paiva; MOTA, Maria Clara Barros. Arbitragem na Administração Pública: onde estamos e para onde vamos. *In*: MOREIRA, António Júdice *et al* (coord.). **Mediação e arbitragem na administração pública**: Brasil e Portugal. São Paulo: Editora Almedina, 2020. p. 75-101.

NERY, Cristiane da Costa; SCHNEIDER, Patrícia Dornelles. Por que vale trocar o litígio pelo consenso? **Jornal do Comércio**, Porto Alegre, 15 jul. 2022. Seção Artigos, versão impressa. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/pgm/noticias/artigo-por-que-vale-trocar-o-litigio-pelo-consenso>. Acesso em: 30 jul. 2022.

NÓBREGA, Cristóvão Barcelos da. **História do imposto de renda no Brasil**: um enfoque da pessoa física (1922-21013). Brasília, DF: Secretaria da Receita Federal do Brasil, 2014. Disponível em <https://www.ibet.com.br/wp-content/uploads/2016/05/Imp.-Renda.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2021.

NOGUEIRA, Julia de Menezes. Arbitralidade dos tributos: caminhos para a arbitragem tributária no Brasil. *In*: PARO, Giacomo; ESCOBAR, Marcelo Ricardo Wydra; PASQUALIN, Roberto (coord.). **Estudos de arbitragem e transação tributária: desafios e perspectivas debatidos no 1º Congresso Internacional de Arbitragem Tributária**. São Paulo: Almedina, 2021.

PANISSON, Isabella Fochesatto. A mediação tributária como instrumento de mudança de cultura. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 8 nov. 2021. Opinião. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-08/panisson-mediacao-tributaria-instrumento-mudanca-cultura>. Acesso em: 12 ago. 2022.

PAULSEN, Leandro; ÁVILA, René Bergman; SLIWKA, Ingrid Schroder. **Direito processual tributário: processo administrativo fiscal e execução fiscal à luz da doutrina e da jurisprudência**. 6. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010

PEDRA, Adriano Sant'Ana. A importância da advocacia pública de estado para a democracia constitucional. *In*: PEDRA, Adriano Sant'Ana; FARO, Julio Pinheiro; VIEIRA, Pedro Gallo (coord.). **Advocacia pública de estado: estudo comparativos nas democracias euro-americanas**. Curitiba: Juruá, 2014.

PEIXOTO, Ravi. Sobre o Princípio da Confidencialidade na Mediação e na Conciliação. **ADAM**, [s. l.], 9 mar. 2016. Disponível em: <http://www.adambrasil.com/sobre-o-principio-da-confidencialidade-na-mediacao-e-na-conciliacao/>. Acesso em: 29 jul. 2022.

PORTO ALEGRE. **Decreto Nº 21.527, de 17 de junho de 2022**. Regulamenta a Lei 13.028, de 11 de março de 2022, que institui a Câmara de Mediação e Conciliação Tributária da Procuradoria-Geral do Município (CMCT/PGM) e a Câmara de Mediação e Conciliação Tributária da Secretaria Municipal da Fazenda (CMCT/SMF), estabelecendo suas competências e estruturas. Porto Alegre: Câmara Municipal, 2022a. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/p/porto-alegre/decreto/2022/2152/21527/decreto-n-21527-2022-regulamenta-a-lei-13028-de-11-de-marco-de-2022-que-institui-a-camara-de-mediacao-e-conciliacao-tributaria-da-procuradoria-geral-do-municipio-cmct-pgm-e-a-camara-de-mediacao-e-conciliacao-tributaria-da-secretaria-municipal-da-fazenda-cmct-smf-estabelecendo-suas-competencias-e-estruturas>. Acesso em: 30 jul. 2022.

PORTO ALEGRE. **Lei Complementar Nº 7, de 7 de dezembro de 1973**. Institui e disciplina os tributos de competência do município. Porto Alegre: Câmara Municipal, 1973. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-complementar/1973/1/7/lei-complementar-n-7-1973-institui-e-disciplina-os-tributos-de-competencia-do-municipio-2008-01-18-versao-compilada>. Acesso em: 30 jul. 2022.

PORTO ALEGRE. **Lei Complementar Nº 701, de 18 de julho de 2012**. Institui a Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Município (PGM). Porto Alegre: Câmara Municipal, 2012. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/p/porto-alegre/lei-complementar/2012/71/701/lei-complementar-n-701-2012-institui-a-lei-organica-da-procuradoria-geral-do-municipio-pgm?q=701>. Acesso em: 30 jul. 2022.

PORTO ALEGRE. **Lei nº 12.003, de 27 de janeiro de 2016**. Institui a central de conciliação e dá outras providências. Porto Alegre: Câmara Municipal, 2016. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/p/porto-alegre/lei-ordinaria/2016/1201/12003/lei->

ordinaria-n-12003-2016-institui-a-central-de-conciliacao-e-da-outras-providencias?q=12.003. Acesso em: 12 jul. 2022.

PORTO ALEGRE. **Lei 13.028, de 11 de março de 2022.** Institui a Mediação Tributária no Município de Porto Alegre, cria a Câmara de Mediação e Conciliação Tributária da Secretaria Municipal da Fazenda (CMCT/SMF), vinculada à estrutura da Superintendência da Receita Municipal na SMF, e altera a Lei nº 12.003, de 27 de janeiro de 2016 - que institui a Central de Conciliação e dá outras providências, criando a Câmara de Mediação e Conciliação Tributária da Procuradoria-Geral do Município (CMCT/PGM) e a incluindo no rol das Câmaras da Central de Conciliação. Porto Alegre: Câmara Municipal, 2022b. Disponível em: <http://leismunicipa.is/zwqga>. Acesso em: 3 jun. 2022.

PORTO ALEGRE. Procuradoria-Geral do Município. Extrato de Termo de Entendimento. **Diário Oficial do Município de Porto Alegre**, Porto Alegre, 18 mar. 2022c. Disponível em: https://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/4306_ce_20220318_executivo.pdf. Acesso em: 30 jul. 2022.

PORTO ALEGRE. **Projeto de Lei 033/2021.** Institui a Mediação Tributária no âmbito do Município de Porto Alegre cria a Câmara de Mediação e Conciliação Tributária [...]. Porto Alegre: Câmara Municipal, 2021. Autor: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Disponível em: https://www.camarapoa.rs.gov.br/draco/processos/137049/Oficio_15675043_Of._2288__PL_E_033_21.pdf. Acesso em: 18 jun. 2022.

PROCURADORÍA DE LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE (México). [Agência Mexicana de Proteção do Contribuinte integrante do Governo do México]. Cidade do México, [2021]. Disponível em: <https://www.gob.mx/prodecon>. Acesso em: 30 jul. 2022.

PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. Instrução Normativa 001/2022. Institui as hipóteses de cabimento da mediação tributária no âmbito da Câmara de Mediação e Conciliação Tributária da Secretaria Municipal da Fazenda (CMCT/SMF). **Diário Oficial Porto Alegre: Executivo**, Porto Alegre, ano 27, ed. 6783, 20 jun. 2022. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/in_008_2022.pdf. Acesso em: 27 ago. 2022.

PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. Instrução Normativa 008/2022. Institui as hipóteses de cabimento da mediação tributária no âmbito da Câmara de Mediação e Conciliação Tributária da Procuradoria-Geral do Município (CMCT/PGM). **Diário Oficial Porto Alegre: Executivo**, Porto Alegre, ano 27, ed. 6787, 24 jun. 2022. Disponível em: https://www2.portoalegre.rs.gov.br/dopa/ver_conteudo.php?protocolo=366116. Acesso em: 27 ago. 2022.

SALLES, Carlos Alberto de. Mecanismos alternativos de solução de controvérsias e acesso à justiça: a inafastabilidade da tutela jurisdicional recolocada. *In*: FUX, Luiz; NERY JR., Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (org.). **Processo e Constituição**: estudos em homenagem ao Professor José Carlos de Barbosa Moreira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 780-792.

SANTOS, Ricardo Goretti. **Políticas públicas de efetivação da mediação pelo Poder Judiciário e o direito fundamental de acesso à justiça no Brasil**. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito de Vitória (FDV), Vitória, 2016. Disponível em: <http://site.fdv.br/wp-content/uploads/2018/06/ricardo-goretti-santos.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2022.

SILVA, Luiz Felipe Scholante. Breves Apontamentos Históricos sobre Tributação no Mundo e no Brasil. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, São Paulo, v. 140, n. 27, 2019. Disponível em: <https://rtrib.abdt.org.br/index.php/rftp/article/view/126/82>. Acesso em: 16 jul. 2022.

SILVA, Ricardo Almeida Ribeiro da. Prevenção dos litígios tributários: uma nova proposta. Efetividade do consenso ao tributo. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 16, n. 60, p. 43-57, jan./mar. 2018.

SILVA, Ricardo Almeida Ribeiro da. Mediação Tributária: no Brasil, mediação e tributação ainda são mundos estranhos entre si. **JOTA**, São Paulo, 7 jun. 2021. Coluna da ABDF. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-da-abdf/mediacao-tributaria-07062021>. Acesso em: 30 jul. 2022.

TABORDA, Maren Guimarães. Aspectos jurídicos da gestão tributária: experiência do município de Porto Alegre. *In*: CARVALHO, Ana Luísa Soares de (org.). **O mundo da cidade e a cidade no mundo**: reflexões sobre o direito local. [S. l.]: Editora IPR, 2009.

TOLEDO, José Eduardo Tellini. Quebrando paradigmas para a arbitragem tributária. *In*: PARO, Giacomio; ESCOBAR, Marcelo Ricardo Wydra; PASQUALIN, Roberto (coord.). **Estudos de arbitragem e transação tributária**: desafios e perspectivas debatidos no 1º Congresso Internacional de Arbitragem Tributária. São Paulo: Almedina, 2021.

VARELA, Ana Paula. **A reforma tributária no Brasil à luz do princípio constitucional da capacidade contributiva na tributação incidente sobre as relações de consumo**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/216177/PDPC1500-D.pdf?sequence=1>. Acesso em: 10 set. 2022.

VARSANO, Ricardo. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século**: anotações e reflexões para futuras reformas - Texto para discussão 405. Rio de Janeiro: IPEA, 1996. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1839/1/td_0405.pdf. Acesso em: 12 jul. 2022.

WATANABE, Kazuo. Cultura da sentença e cultura da pacificação. *In*: YARSHELL, Flávio Luiz; MORAES, Maurício Zanoide (org.). **Estudos em homenagem à Professora Ada Pellegrini Grinover**. São Paulo: DPJ, 2005.

WATANABE, Kazuo. Política pública do Poder Judiciário nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesse. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 195, maio 2011.

ANEXO A – Texto consolidado a partir das Emendas nº 01/2013 e pela Emenda nº 02/2016 e das Resolução nº [290/2019](#) e nº [326/2020](#)

RESOLUÇÃO Nº 125, DE 29 DE NOVEMBRO DE 2010.

Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências.

O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, no uso de suas atribuições constitucionais e regimentais,

CONSIDERANDO que compete ao Conselho Nacional de Justiça o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, bem como zelar pela observância do art. 37 da Constituição da República;

CONSIDERANDO que a eficiência operacional, o acesso ao sistema de Justiça e a responsabilidade social são objetivos estratégicos do Poder Judiciário, nos termos da Resolução/CNJ nº 70, de 18 de março de 2009;

CONSIDERANDO que o direito de acesso à Justiça, previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal além da vertente formal perante os órgãos judiciários, implica acesso à ordem jurídica justa;

CONSIDERANDO que, por isso, cabe ao Judiciário estabelecer política pública de tratamento adequado dos problemas jurídicos e dos conflitos de interesses, que ocorrem em larga e crescente escala na sociedade, de forma a organizar, em âmbito nacional, não somente os serviços prestados nos processos judiciais, como também os que possam sê-lo mediante outros mecanismos de solução de conflitos, em especial dos consensuais, como a mediação e a conciliação;

CONSIDERANDO a necessidade de se consolidar uma política pública permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de solução de litígios;

CONSIDERANDO que a conciliação e a mediação são instrumentos efetivos de pacificação social, solução e prevenção de litígios, e que a sua apropriada disciplina em programas já implementados no país tem reduzido a excessiva judicialização dos conflitos de interesses, a quantidade de recursos e de execução de sentenças;

CONSIDERANDO ser imprescindível estimular, apoiar e difundir a sistematização e o aprimoramento das práticas já adotadas pelos tribunais;

CONSIDERANDO a relevância e a necessidade de organizar e uniformizar os serviços de conciliação, mediação e outros métodos consensuais de solução de conflitos, para lhes evitar disparidades de orientação e práticas, bem como para assegurar a boa execução da política pública, respeitadas as especificidades de cada segmento da Justiça;

CONSIDERANDO que a organização dos serviços de conciliação, mediação e outros métodos consensuais de solução de conflitos deve servir de princípio e base para a criação de Juízos de resolução alternativa de conflitos, verdadeiros órgãos judiciais especializados na matéria;

CONSIDERANDO o deliberado pelo Plenário do Conselho Nacional de Justiça na sua 117ª Sessão Ordinária, realizada em de 23 de 2010, nos autos do procedimento do Ato 0006059-82.2010.2.00.0000;

RESOLVE:

Capítulo I

Da Política Pública de tratamento adequado dos conflitos de interesses

Art. 1º Fica instituída a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses, tendente a assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade. ([Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

Parágrafo único. Aos órgãos judiciários incumbe, nos termos do art. 334 do Código de Processo Civil de 2015, combinado com o art. 27 da Lei 13.140, de 26 de junho de 2015 (Lei de Mediação), antes da solução adjudicada mediante sentença, oferecer outros mecanismos de soluções de controvérsias, em especial os chamados meios consensuais, como a mediação e a conciliação, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão. ([Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

Art. 2º Na implementação da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses, com vista à boa qualidade dos serviços e à disseminação da cultura de pacificação social, serão observados: ([Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

- I – centralização das estruturas judiciárias;
- II – adequada formação e treinamento de servidores, conciliadores e mediadores;
- III – acompanhamento estatístico específico.

Art. 3º O Conselho Nacional de Justiça auxiliará os Tribunais na organização dos serviços mencionados no art. 1º, podendo ser firmadas parcerias com entidades públicas e privadas, em especial quanto à capacitação e credenciamento de mediadores e conciliadores e à realização de mediações e conciliações, nos termos dos arts. 167, § 3º, e 334 do Código de Processo Civil de 2015. ([Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

Capítulo II

Das Atribuições do Conselho Nacional de Justiça

Art. 4º Compete ao Conselho Nacional de Justiça organizar programa com o objetivo de promover ações de incentivo à autocomposição de litígios e à pacificação social por meio da conciliação e da mediação.

Art. 5º O programa será implementado com a participação de rede constituída por todos os órgãos do Poder Judiciário e por entidades públicas e privadas parceiras, inclusive universidades e instituições de ensino.

Art. 6º Para o desenvolvimento da rede referida no art. 5º desta Resolução, caberá ao Conselho Nacional de Justiça: ([Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

I – estabelecer diretrizes para implementação da política pública de tratamento adequado de conflitos a serem observadas pelos Tribunais;

II – desenvolver parâmetro curricular e ações voltadas à capacitação em métodos consensuais de solução de conflitos para servidores, mediadores, conciliadores e demais facilitadores da solução consensual de controvérsias, nos termos do art. 167,

§ 1º, do Código de Processo Civil de 2015; ([Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

III – providenciar que as atividades relacionadas à conciliação, mediação e outros métodos consensuais de solução de conflitos sejam consideradas nas promoções e remoções de magistrados pelo critério do merecimento;

IV – regulamentar, em código de ética, a atuação dos conciliadores, mediadores e demais facilitadores da solução consensual de controvérsias;

V – buscar a cooperação dos órgãos públicos competentes e das instituições públicas e privadas da área de ensino, para a criação de disciplinas que propiciem o surgimento da cultura da solução pacífica dos conflitos, bem como que, nas Escolas de Magistratura, haja módulo voltado aos métodos consensuais de solução de conflitos, no curso de iniciação funcional e no curso de aperfeiçoamento;

VI – estabelecer interlocução com a Ordem dos Advogados do Brasil, Defensorias Públicas, Procuradorias e Ministério Público, estimulando sua participação nos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania e valorizando a atuação na prevenção dos litígios;

VII – realizar gestão junto às empresas, públicas e privadas, bem como junto às agências reguladoras de serviços públicos, a fim de implementar práticas autocompositivas e desenvolver acompanhamento estatístico, com a instituição de banco de dados para visualização de resultados, conferindo selo de qualidade;

VIII – atuar junto aos entes públicos de modo a estimular a conciliação, em especial nas demandas que envolvam matérias sedimentadas pela jurisprudência; ([Redação dada pela Emenda nº 2, de 09.03.16](#))

IX – criar Cadastro Nacional de Mediadores Judiciais e Conciliadores, visando interligar os cadastros dos Tribunais de Justiça e dos Tribunais Regionais Federais, nos termos do art. 167 do Código de Processo Civil de 2015, combinado com o art. 12, § 1º, da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015 (Lei de Mediação); ([Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

X – criar Sistema de Mediação e Conciliação Digital ou a distância para atuação pré-processual de conflitos e, havendo adesão formal de cada Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal, para atuação em demandas em curso, nos termos do art. 334, § 7º, do Código de Processo Civil de 2015 e do art. 46 da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015 (Lei de Mediação); ([Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

XI – criar parâmetros de remuneração de mediadores, nos termos do art. 169 do Código de Processo Civil de 2015; ([Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

XII – monitorar, inclusive por meio do Departamento de Pesquisas Judiciárias, a instalação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania, o seu adequado funcionamento, a avaliação da capacitação e treinamento dos mediadores/conciliadores, orientando e dando apoio às localidades que estiverem enfrentando dificuldades na efetivação da política judiciária nacional instituída por esta Resolução. (Incluído pela Emenda nº 2, de 09.03.16)

Capítulo III

Das Atribuições dos Tribunais

Seção I

Dos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos

Art. 7º Os Tribunais deverão criar, no prazo de 30 dias a contar da publicação desta Resolução, Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (Núcleos), coordenados por magistrados e compostos por magistrados da ativa ou aposentados e servidores, preferencialmente atuantes na área, com as seguintes atribuições, entre outras: ([Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

I – implementar, no âmbito de sua competência, a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses, em conformidade com as diretrizes estabelecidas nesta Resolução; ([Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

II – planejar, implementar, manter e aperfeiçoar as ações voltadas ao cumprimento da política e suas metas;

III – atuar na interlocução com outros Tribunais e com os órgãos integrantes da rede mencionada nos artigos 5º e 6º desta Resolução; ([Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

IV – instalar Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania que concentrarão a realização das sessões de conciliação e mediação que estejam a cargo de conciliadores e mediadores, dos órgãos por eles abrangidos;

V – incentivar ou promover capacitação, treinamento e atualização permanente de magistrados, servidores, conciliadores e mediadores nos métodos consensuais de solução de conflitos;

VI – propor ao Tribunal a realização de convênios e parcerias com entes públicos e privados para atender aos fins desta Resolução; ([Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

VII – criar e manter cadastro de mediadores e conciliadores, de forma a regulamentar o processo de inscrição e de desligamento; (Incluído pela Emenda nº 2, de 09.03.16)

VIII – regulamentar, se for o caso, a remuneração de conciliadores e mediadores, nos termos do art. 169 do Código de Processo Civil de 2015, combinado com o art. 13 da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015 (Lei de Mediação). ([Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

§ 1º A criação dos Núcleos e sua composição deverão ser informadas ao Conselho Nacional de Justiça.

§ 2º Os Núcleos poderão estimular programas de mediação comunitária, desde que esses centros comunitários não se confundam com os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania previstos nesta Resolução. ([Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

§ 3º Na hipótese de conciliadores, mediadores e Câmaras Privadas de Conciliação e Mediação credenciadas perante o Poder Judiciário, os tribunais deverão criar e manter cadastro ou aderir ao Cadastro Nacional de Mediadores Judiciais e Conciliadores, de forma a regulamentar o processo de inscrição e de desligamento desses facilitadores. (Redação dada pela Emenda nº 2, de 09.03.16)

§ 4º Os Tribunais poderão, nos termos do art. 167, § 6º, do Código de Processo Civil de 2015, excepcionalmente e desde que inexistente quadro suficiente de conciliadores e mediadores judiciais atuando como auxiliares da justiça, optar por formar quadro de conciliadores e mediadores admitidos mediante concurso público de provas e títulos. ([Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

§ 5º Nos termos do art. 169, § 1º, do Código de Processo Civil de 2015, a mediação e a conciliação poderão ser realizadas como trabalho voluntário. ([Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

§ 6º Aos mediadores e conciliadores, inclusive membros das Câmaras Privadas de Conciliação, aplicam-se as regras de impedimento e suspeição, nos termos do art. 148, II, do Código de Processo Civil de 2015 e da Resolução CNJ nº 200, de 3 de março de 2015. ([Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

§ 7º Nos termos do art. 172 do Código de Processo Civil de 2015, o conciliador e o mediador ficam impedidos, pelo prazo de 1 (um) ano, contado do término da última audiência em que atuaram, de assessorar, representar ou patrocinar qualquer das partes. (Incluído pela Emenda nº 2, de 09.03.16)

Seção II

Dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania

Art. 8º Os tribunais deverão criar os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Centros ou Cejuscs), unidades do Poder Judiciário, preferencialmente, responsáveis pela realização ou gestão das sessões e audiências de conciliação e mediação que estejam a cargo de conciliadores e mediadores, bem como pelo atendimento e orientação ao cidadão. (Redação dada pela Emenda nº 2, de 09.03.16)

§ 1º As sessões de conciliação e mediação pré-processuais deverão ser realizadas nos Centros, podendo as sessões de conciliação e mediação judiciais, excepcionalmente, serem realizadas nos próprios juízos, juizados ou varas designadas, desde que o sejam por conciliadores e mediadores cadastrados pelo Tribunal (inciso VII do art. 7º) e supervisionados pelo juiz coordenador do Centro (art. 9º). ([Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

§ 2º Nos Tribunais de Justiça, os Centros deverão ser instalados nos locais onde existam dois juízos, juizados ou varas com competência para realizar audiência, nos termos do art. 334 do Código de Processo Civil de 2015. ([Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

§ 3º Os Tribunais poderão, enquanto não instalados os Centros nas comarcas, regiões, subseções judiciárias e nos juízos do interior dos estados, implantar o procedimento de conciliação e mediação itinerante, utilizando-se de conciliadores e mediadores cadastrados. ([Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

§ 4º Nos Tribunais Regionais Federais e Tribunais de Justiça, é facultativa a implantação de Centros onde exista um juízo, juizado, vara ou subseção, desde que atendidos por centro regional ou itinerante, nos termos do § 3º deste artigo. ([Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

§ 5º Nas comarcas das capitais dos estados, bem como nas comarcas do interior, subseções e regiões judiciárias, o prazo para a instalação dos Centros será concomitante à entrada em vigor do Código de Processo Civil de 2015. ([Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

§ 6º Os Tribunais poderão, excepcionalmente: ([Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

I – estender os serviços do Centro a unidades ou órgãos situados em outros prédios, desde que próximos daqueles referidos no § 2º deste artigo; e ([Incluído pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

II – instalar Centros Regionais, enquanto não instalados Centros nos termos referidos no § 2º deste artigo, observada a organização judiciária local. ([Incluído pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

§ 7º O coordenador do Centro poderá solicitar feitos de outras unidades judiciais com o intuito de organizar pautas concentradas ou mutirões, podendo, para tanto, fixar prazo. ([Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

§ 8º Para efeito de estatística de produtividade, as sentenças homologatórias prolatadas em processos encaminhados ao Centro, de ofício ou por solicitação, serão contabilizadas: ([Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

I – para o próprio Centro, no que se refere à serventia judicial; ([Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

II – para o magistrado que efetivamente homologar o acordo, esteja ele oficiando no juízo de origem do feito ou na condição de coordenador do Centro; e ([Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

III – para o juiz coordenador do Centro, no caso de reclamação pré-processual. ([Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

§ 9º Para o efeito de estatística referido no art. 167, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015, os Tribunais disponibilizarão às partes a opção de avaliar câmaras, conciliadores e mediadores, segundo parâmetros estabelecidos pelo Comitê Gestor da Conciliação. ([Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

§ 10. O Cadastro Nacional de Mediadores Judiciais e Conciliadores conterá informações referentes à avaliação prevista no § 9º deste artigo para facilitar a escolha de mediadores, nos termos do art. 168, caput, do Código de Processo Civil de 2015, combinado com o art. 25 da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015 (Lei de Mediação). ([Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

Art. 9º Os Centros contarão com um juiz coordenador e, se necessário, com um adjunto, aos quais caberá: ([Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

I – administrar o Centro; ([Incluído pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

II – homologar os acordos entabulados; ([Incluído pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

III – supervisionar o serviço de conciliadores e mediadores. ([Incluído pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

§ 1º Salvo disposição diversa em regramento local, os magistrados da Justiça Estadual e da Justiça Federal serão designados pelo Presidente de cada Tribunal entre aqueles que realizaram treinamento segundo o modelo estabelecido pelo Conselho Nacional de Justiça, conforme Anexo I desta Resolução. ([Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

§ 2º Caso o Centro atenda a grande número de juízos, juizados, varas ou região, o respectivo juiz coordenador poderá ficar designado exclusivamente para sua administração. ([Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

§ 3º Os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais deverão assegurar que nos Centros atue ao menos um servidor com dedicação exclusiva, capacitado em métodos consensuais de solução de conflitos, para triagem e encaminhamento adequado de casos. ([Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

§ 4º O treinamento dos servidores referidos no § 3º deste artigo deverá observar as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça, conforme Anexo I desta Resolução. ([Incluído pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

Art. 10. Cada unidade dos Centros deverá obrigatoriamente abranger setor de solução de conflitos pré-processual, de solução de conflitos processual e de cidadania. ([Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

Art. 11. Nos Centros poderão atuar membros do Ministério Público, defensores públicos, procuradores e/ou advogados.

Seção III

Dos Conciliadores e Mediadores

Art. 12. Nos Centros, bem como em todos os demais órgãos judiciários nos quais se realizem sessões de conciliação e mediação, somente serão admitidos mediadores e conciliadores capacitados na forma deste ato (Anexo I), cabendo aos Tribunais, antes de sua instalação, realizar o curso de capacitação, podendo fazê-lo por meio de parcerias. ([Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

§ 1º Os tribunais que já realizaram a capacitação referida no *caput* poderão dispensar os atuais mediadores e conciliadores da exigência do certificado de conclusão do curso de capacitação, mas deverão disponibilizar cursos de treinamento e aperfeiçoamento, na forma do Anexo I, como condição prévia de atuação nos Centros. (Redação dada pela Emenda nº 2, de 09.03.16)

§ 2º Todos os conciliadores, mediadores e outros especialistas em métodos consensuais de solução de conflitos deverão submeter-se a aperfeiçoamento permanente e a avaliação do usuário. (Redação dada pela Emenda nº 2, de 09.03.16)

§ 3º Os cursos de capacitação, treinamento e aperfeiçoamento de mediadores e conciliadores deverão observar as diretrizes curriculares estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça (Anexo I) e deverão ser compostos necessariamente de estágio supervisionado. ([Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

§ 4º Somente deverão ser certificados mediadores e conciliadores que tiverem concluído o respectivo estágio supervisionado. ([Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

§ 5º Os mediadores, conciliadores e demais facilitadores de diálogo entre as partes ficarão sujeitos ao código de ética estabelecido nesta Resolução (Anexo III). ([Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

§ 6º Ressalvada a hipótese do art. 167, § 6º, do Código de Processo Civil de 2015, o conciliador e o mediador receberão, pelo seu trabalho, remuneração prevista em tabela fixada pelo Tribunal, conforme parâmetros estabelecidos pela Comissão Permanente de Solução Adequada de Conflitos ad referendum do plenário. ([Incluído pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

SEÇÃO III-A

DOS FÓRUMS DE COORDENADORES DE NÚCLEOS

(Incluído pela Emenda nº 2, de 09.03.16)

Art. 12-A. Os Presidentes de Tribunais de Justiça e de Tribunais Regionais Federais deverão indicar um magistrado para coordenar o respectivo Núcleo e representar o tribunal no respectivo Fórum de Coordenadores de Núcleos. (Incluído pela Emenda nº 2, de 09.03.16)

§ 1º Os Fóruns de Coordenadores de Núcleos deverão se reunir de acordo com o segmento da justiça. (Incluído pela Emenda nº 2, de 09.03.16)

§ 2º Os enunciados dos Fóruns da Justiça Estadual e da Justiça Federal terão aplicabilidade restrita ao respectivo segmento da justiça e, uma vez aprovados pela Comissão Permanente de Solução Adequada de Conflitos ad referendum do Plenário, integrarão, para fins de vinculatividade, esta Resolução. ([Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

§ 3º O Fórum da Justiça Federal será organizado pelo Conselho da Justiça Federal, podendo contemplar em seus objetivos outras matérias. ([Incluído pela Emenda nº 2, de 08.03.16](#))

Art. 12-B. Os Fóruns de Coordenadores de Núcleos poderão estabelecer diretrizes específicas aos seus segmentos, entre outras: ([Incluído pela Emenda nº 2, de 08.03.16](#))

I – o âmbito de atuação de conciliadores face ao Código de Processo Civil de 2015; ([Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

II – a estrutura necessária dos Centros para cada segmento da justiça; ([Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

III - o estabelecimento de conteúdos programáticos para cursos de conciliação e mediação próprios para a atuação em áreas específicas, como previdenciária, desapropriação, sistema financeiro de habitação entre outras, respeitadas as diretrizes curriculares estabelecidas no Anexo I. ([Incluído pela Emenda nº 2, de 08.03.16](#))

SEÇÃO III-B DAS CÂMARAS PRIVADAS DE CONCILIAÇÃO E MEDIAÇÃO (Incluído pela Emenda nº 2, de 09.03.16)

Art. 12-C. As Câmaras Privadas de Conciliação e Mediação ou órgãos semelhantes, bem como seus mediadores e conciliadores, para que possam realizar sessões de mediação ou conciliação incidentes a processo judicial, devem ser cadastradas no Tribunal respectivo ou no Cadastro Nacional de Mediadores Judiciais e Conciliadores, nos termos do art. 167 do Código de Processo Civil de 2015, ficando sujeitas aos termos desta Resolução. ([Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

Parágrafo único. O cadastramento é facultativo para realização de sessões de mediação ou conciliação pré-processuais. ([Incluído pela Emenda nº 2, de 08.03.16](#))

Art. 12-D. Os Tribunais determinarão o percentual de audiências não remuneradas que deverão ser suportadas pelas Câmaras Privadas de Conciliação e Mediação, com o fim de atender aos processos em que foi deferida a gratuidade da justiça, como contrapartida de seu credenciamento, nos termos do art.169, § 2º, do Código de Processo Civil de 2015, respeitados os parâmetros definidos pela Comissão Permanente de Solução Adequada de Conflitos ad referendum do Plenário. ([Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

Art. 12-E. As Câmaras Privadas de Mediação e Conciliação e os demais órgãos cadastrados ficam sujeitos à avaliação prevista no art. 8º, § 9º, desta Resolução. ([Incluído pela Emenda nº 2, de 08.03.16](#))

Parágrafo único. A avaliação deverá refletir a média aritmética de todos os mediadores e conciliadores avaliados, inclusive daqueles que atuaram voluntariamente, nos termos do art. 169, § 2º, do Código de Processo Civil de 2015. ([Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

Art. 12-F. Fica vedado o uso de brasão e demais signos da República Federativa do Brasil pelas Câmaras Privadas de Conciliação e Mediação ou órgãos semelhantes, bem como por seus mediadores e conciliadores, estendendo-se a vedação ao uso da denominação de "Tribunal" ou expressão semelhante para a entidade e a de "juiz" ou equivalente para seus membros. ([Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

Seção IV Dos Dados Estatísticos

Art. 13. Os Tribunais deverão criar e manter banco de dados sobre as atividades de cada Centro, nos termos de Resolução do Conselho Nacional de Justiça. ([Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

Art. 14. Caberá ao Conselho Nacional de Justiça compilar informações sobre os serviços públicos de solução consensual das controvérsias existentes no país e sobre o desempenho de cada um deles, por meio do Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ), mantendo permanentemente atualizado o banco de dados. ([Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

Capítulo IV Do Portal da Conciliação

Art. 15. Fica criado o Portal da Conciliação, a ser disponibilizado no sítio do Conselho Nacional de Justiça na rede mundial de computadores, com as seguintes funcionalidades, entre outras: ([Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

- I – publicação das diretrizes da capacitação de conciliadores e mediadores e de seu código de ética;
- II – relatório gerencial do programa, por tribunal, detalhado por unidade judicial e por Centro, com base nas informações referidas no art. 13. (Redação dada pela Emenda nº 2, de 09.03.16)
- III – compartilhamento de boas práticas, projetos, ações, artigos, pesquisas e outros estudos;
- IV – fórum permanente de discussão, facultada a participação da sociedade civil;
- V – divulgação de notícias relacionadas ao tema;
- VI – relatórios de atividades da "Semana da Conciliação".

Parágrafo único. A implementação do Portal será de responsabilidade do Conselho Nacional de Justiça e ocorrerá de forma gradativa, observadas as possibilidades técnicas. ([Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

Disposições Finais

Art. 16. O disposto na presente Resolução não prejudica a continuidade de programas similares já em funcionamento, cabendo aos Tribunais, se necessário, adaptá-los aos termos deste ato. ([Redação dada pela Emenda nº 1, de 31.01.13](#))

Parágrafo único. Em relação aos Núcleos e Centros, os Tribunais poderão utilizar siglas e denominações distintas das referidas nesta Resolução, desde que mantidas as suas atribuições previstas no Capítulo III.

Art. 17. Compete à Presidência do Conselho Nacional de Justiça, com o apoio da Comissão Permanente de Solução Adequada de Conflitos, coordenar as atividades da Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses,

cabendo-lhe instituir, regulamentar e presidir o Comitê Gestor da Conciliação, que será responsável pela implementação e acompanhamento das medidas previstas neste ato. ([Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

Art. 18. Os Anexos integram esta Resolução e possuem caráter vinculante. ([Redação dada pela Emenda nº 1, de 31.01.13](#))

Art. 18-A. O Sistema de Mediação Digital ou a distância e o Cadastro Nacional de Mediadores Judiciais e Conciliadores deverão estar disponíveis ao público no início de vigência da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015 (Lei de Mediação). ([Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

Art. 18-B. O Conselho Nacional de Justiça editará Resolução específica dispendo sobre a Política Judiciária de tratamento adequado dos conflitos de interesses da Justiça do Trabalho. ([Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

Art. 18-C. Os Tribunais encaminharão ao Conselho Nacional de Justiça, no prazo de 30 dias, plano de implementação desta Resolução, inclusive quanto à implantação de centros. ([Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

Art. 19. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, ressalvados os dispositivos regulamentados pelo Código de Processo Civil de 2015, que seguem sua vigência. ([Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

Ministro Cezar Peluso

ANEXO I

DIRETRIZES CURRICULARES

(Redação dada pela Emenda nº 2, de 09.03.16)

(Aprovadas pelo Grupo de Trabalho estabelecido nos termos do art. 167, § 1º, do Novo Código de Processo Civil por intermédio da Portaria CNJ 64/2015)

O curso de capacitação básica dos terceiros facilitadores (conciliadores e mediadores) tem por objetivo transmitir informações teóricas gerais sobre a conciliação e a mediação, bem como vivência prática para aquisição do mínimo de conhecimento que torne o corpo discente apto ao exercício da conciliação e da mediação judicial. Esse curso, dividido em 2 (duas) etapas (teórica e prática), tem como parte essencial os exercícios simulados e o estágio supervisionado de 60 (sessenta) e 100 (cem) horas.

I - Desenvolvimento do curso

O curso é dividido em duas etapas: 1) Módulo Teórico e 2) Módulo Prático (Estágio Supervisionado).

1. Módulo Teórico

No módulo teórico, serão desenvolvidos determinados temas (a seguir elencados) pelos professores e indicada a leitura obrigatória de obras de natureza introdutória (livros-texto) ligados às principais linhas técnico-metodológicas para a conciliação e mediação, com a realização de simulações pelos alunos.

1.1 Conteúdo Programático

No módulo teórico deverão ser desenvolvidos os seguintes temas:

- a) Panorama histórico dos métodos consensuais de solução de conflitos. Legislação brasileira. Projetos de lei. Lei dos Juizados Especiais. Resolução CNJ 125/2010. Novo Código de Processo Civil, Lei de Mediação.
- b) A Política Judiciária Nacional de tratamento adequado de conflitos Objetivos: acesso à justiça, mudança de mentalidade, qualidade do serviço de conciliadores e mediadores. Estruturação - CNJ, Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos e Cejusc. A audiência de conciliação e mediação do novo Código de Processo Civil. Capacitação e remuneração de conciliadores e mediadores.
- c) Cultura da Paz e Métodos de Solução de Conflitos. Panorama nacional e internacional. Autocomposição e Heterocomposição. Prisma (ou espectro) de processos de resolução de disputas: negociação, conciliação, mediação, arbitragem, processo judicial, processos híbridos.
- d) Teoria da Comunicação/Teoria dos Jogos. Axiomas da comunicação. Comunicação verbal e não verbal. Escuta ativa. Comunicação nas pautas de interação e no estudo do inter-relacionamento humano: aspectos sociológicos e aspectos psicológicos. Premissas conceituais da autocomposição.
- e) Moderna Teoria do Conflito. Conceito e estrutura. Aspectos objetivos e subjetivos.
- f) Negociação. Conceito: Integração e distribuição do valor das negociações. Técnicas básicas de negociação (a barganha de posições; a separação de pessoas de problemas; concentração em interesses; desenvolvimento de opções de ganho mútuo; critérios objetivos; melhor alternativa para acordos negociados). Técnicas intermediárias de negociação (estratégias de estabelecimento de rapport; transformação de adversários em parceiros; comunicação efetiva).
- g) Conciliação. Conceito e filosofia. Conciliação judicial e extrajudicial. Técnicas (recontextualização, identificação das propostas implícitas, afago, escuta ativa, espelhamento, produção de opção, acondicionamento das questões e interesses das partes, teste de realidade). Finalização da conciliação. Formalização do acordo. Dados essenciais do termo de conciliação (qualificação das partes, número de identificação, natureza do conflito...). Redação do acordo: requisitos mínimos e exequibilidade. Encaminhamentos e estatística. Etapas (planejamento da sessão, apresentação ou abertura, esclarecimentos ou investigação das propostas das partes, criação de opções, escolha da opção, lavratura do acordo).

- h) Mediação. Definição e conceitualização. Conceito e filosofia. Mediação judicial e extrajudicial, prévia e incidental; Etapas – Pré-mediação e Mediação propriamente dita (acolhida, declaração inicial das partes, planejamento, esclarecimentos dos interesses ocultos e negociação do acordo). Técnicas ou ferramentas (co-mediação, recontextualização, identificação das propostas implícitas, formas de perguntas, escuta ativa, produção de opção, acondicionamento das questões e interesses das partes, teste de realidade ou reflexão).
- i) Áreas de utilização da conciliação/mediação. Empresarial, familiar, civil (consumista, trabalhista, previdenciária, etc.), penal e justiça restaurativa; o envolvimento com outras áreas do conhecimento.
- j) Interdisciplinaridade da mediação. Conceitos das diferentes áreas do conhecimento que sustentam a prática: sociologia, psicologia, antropologia e direito.
- k) O papel do conciliador/mediador e sua relação com os envolvidos (ou agentes) na conciliação e na mediação. Os operadores do direito (o magistrado, o promotor, o advogado, o defensor público, etc) e a conciliação/mediação. Técnicas para estimular advogados a atuarem de forma eficiente na conciliação/mediação. Contornando as dificuldades: situações de desequilíbrio, descontrole emocional, embriaguez, desrespeito.
- l) Ética de conciliadores e mediadores. O terceiro facilitador: funções, postura, atribuições, limites de atuação. Código de Ética – Resolução CNJ 125/2010 (anexo).

1.2 Material didático do Módulo Teórico

O material utilizado será composto por apostilas, obras de natureza introdutória (manuais, livros-textos, etc) e obras ligadas às abordagens de mediação adotadas.

1.3 Carga Horária do Módulo Teórico

A carga horária deve ser de, no mínimo, 40 (quarenta) horas/aula e, necessariamente, complementada pelo Módulo Prático (estágio supervisionado) de 60 (sessenta) a 100 (cem) horas.

1.4 Frequência e Certificação

A frequência mínima exigida para a aprovação no Módulo Teórico é de 100% (cem por cento) e, para a avaliação do aproveitamento, o aluno entregará relatório ao final do módulo.

Assim, cumpridos os 2 (dois) requisitos - frequência mínima e apresentação de relatório - será emitida declaração de conclusão do Módulo Teórico, que habilitará o aluno a iniciar o Módulo Prático (estágio supervisionado).

2. Módulo Prático – Estágio Supervisionado

Nesse módulo, o aluno aplicará o aprendizado teórico em casos reais, acompanhado por 1 (um) membro da equipe docente (supervisor), desempenhando, necessariamente, 3 (três) funções: a) observador, b) co-conciliador ou co-mediador, e c) conciliador ou mediador.

Ao final de cada sessão, apresentará relatório do trabalho realizado, nele lançando suas impressões e comentários relativos à utilização das técnicas aprendidas e aplicadas, de modo que esse relatório não deve limitar-se a descrever o caso atendido, como em um estágio de Faculdade de Direito, mas haverá de observar as técnicas utilizadas e a facilidade ou dificuldade de lidar com o caso real. Permite-se, a critério do Nupemec, estágio autos supervisionado quando não houver equipe docente suficiente para acompanhar todas as etapas do Módulo Prático.

Essa etapa é imprescindível para a obtenção do certificado de conclusão do curso, que habilita o mediador ou conciliador a atuar perante o Poder Judiciário.

2.1 Carga Horária

O mínimo exigido para esse módulo é de 60 (sessenta) horas de atendimento de casos reais, podendo a periodicidade ser definida pelos coordenadores dos cursos.

2.2 Certificação

Após a entrega dos relatórios referentes a todas as sessões das quais o aluno participou e, cumprido o número mínimo de horas estabelecido no item 2.1 acima, será emitido certificado de conclusão do curso básico de capacitação, que é o necessário para o cadastramento como mediador junto ao tribunal no qual pretende atuar.

2.3 Flexibilidade dos treinamentos

Os treinamentos de quaisquer práticas consensuais serão conduzidos de modo a respeitar as linhas distintas de atuação em mediação e conciliação (e.g. transformativa, narrativa, facilitadora, entre outras). Dessa forma, o conteúdo programático apresentado acima poderá ser livremente flexibilizado para atender às especificidades da mediação adotada pelo instrutor, inclusive quanto à ordem dos temas. Quaisquer materiais pedagógicos disponibilizados pelo CNJ (vídeos, exercícios simulados, manuais) são meramente exemplificativos. De acordo com as especificidades locais ou regionais, poderá ser dada ênfase a uma ou mais áreas de utilização de conciliação/mediação.

II – Facultativo

1. Instrutores

Os conciliadores/mediadores capacitados nos termos dos parâmetros acima indicados poderão se inscrever no curso de capacitação de instrutores, desde que preencham, cumulativamente, os seguintes requisitos:

- Experiência de atendimento em conciliação ou mediação por 2 (dois) anos.
- Idade mínima de 21 anos e comprovação de conclusão de curso superior.

ANEXO II

[\(Revogado pela Emenda nº 1, de 31.01.13\)](#)

ANEXO III

CÓDIGO DE ÉTICA DE CONCILIADORES E MEDIADORES JUDICIAIS INTRODUÇÃO

(Redação dada pela Emenda nº 2, de 09.03.16)

O Conselho Nacional de Justiça, a fim de assegurar o desenvolvimento da Política Pública de tratamento adequado dos conflitos e a qualidade dos serviços de conciliação e mediação enquanto instrumentos efetivos de pacificação social e de prevenção de litígios, institui o Código de Ética, norteado por princípios que formam a consciência dos terceiros facilitadores, como profissionais, e representam imperativos de sua conduta.

Dos princípios e garantias da conciliação e mediação judiciais

Art. 1º São princípios fundamentais que regem a atuação de conciliadores e mediadores judiciais: confidencialidade, decisão informada, competência, imparcialidade, independência e autonomia, respeito à ordem pública e às leis vigentes, empoderamento e validação.

I – Confidencialidade - dever de manter sigilo sobre todas as informações obtidas na sessão, salvo autorização expressa das partes, violação à ordem pública ou às leis vigentes, não podendo ser testemunha do caso, nem atuar como advogado dos envolvidos, em qualquer hipótese;

II – Decisão informada - dever de manter o jurisdicionado plenamente informado quanto aos seus direitos e ao contexto fático no qual está inserido;

III – Competência - dever de possuir qualificação que o habilite à atuação judicial, com capacitação na forma desta Resolução, observada a reciclagem periódica obrigatória para formação continuada;

IV – Imparcialidade - dever de agir com ausência de favoritismo, preferência ou preconceito, assegurando que valores e conceitos pessoais não interfiram no resultado do trabalho, compreendendo a realidade dos envolvidos no conflito e jamais aceitando qualquer espécie de favor ou presente;

V – Independência e autonomia - dever de atuar com liberdade, sem sofrer qualquer pressão interna ou externa, sendo permitido recusar, suspender ou interromper a sessão se ausentes as condições necessárias para seu bom desenvolvimento, tampouco havendo dever de redigir acordo ilegal ou inexecutável;

VI – Respeito à ordem pública e às leis vigentes - dever de velar para que eventual acordo entre os envolvidos não viole a ordem pública, nem contrarie as leis vigentes;

VII – Empoderamento - dever de estimular os interessados a aprenderem a melhor resolverem seus conflitos futuros em função da experiência de justiça vivenciada na autocomposição;

VIII – Validação - dever de estimular os interessados perceberem-se reciprocamente como seres humanos merecedores de atenção e respeito.

Das regras que regem o procedimento de conciliação/mediação

Art. 2º As regras que regem o procedimento da conciliação/mediação são normas de conduta a serem observadas pelos conciliadores/mediadores para o bom desenvolvimento daquele, permitindo que haja o engajamento dos envolvidos, com vistas à sua pacificação e ao comprometimento com eventual acordo obtido, sendo elas:

I – Informação - dever de esclarecer os envolvidos sobre o método de trabalho a ser empregado, apresentando-o de forma completa, clara e precisa, informando sobre os princípios deontológicos referidos no Capítulo I, as regras de conduta e as etapas do processo;

II – Autonomia da vontade - dever de respeitar os diferentes pontos de vista dos envolvidos, assegurando-lhes que cheguem a uma decisão voluntária e não coercitiva, com liberdade para tomar as próprias decisões durante ou ao final do processo e de interrompê-lo a qualquer momento;

III – Ausência de obrigação de resultado - dever de não forçar um acordo e de não tomar decisões pelos envolvidos, podendo, quando muito, no caso da conciliação, criar opções, que podem ou não ser acolhidas por eles;

IV – Desvinculação da profissão de origem - dever de esclarecer aos envolvidos que atuam desvinculados de sua profissão de origem, informando que, caso seja necessária orientação ou aconselhamento afetos a qualquer área do conhecimento poderá ser convocado para a sessão o profissional respectivo, desde que com o consentimento de todos;

V – Compreensão quanto à conciliação e à mediação - Dever de assegurar que os envolvidos, ao chegarem a um acordo, compreendam perfeitamente suas disposições, que devem ser exequíveis, gerando o comprometimento com seu cumprimento.

Das responsabilidades e sanções do conciliador/mediador

Art. 3º Apenas poderão exercer suas funções perante o Poder Judiciário conciliadores e mediadores devidamente capacitados e cadastrados pelos Tribunais, aos quais competirá regulamentar o processo de inclusão e exclusão no cadastro.

Art. 4º O conciliador/mediador deve exercer sua função com lisura, respeitar os princípios e regras deste Código, assinar, para tanto, no início do exercício, termo de

compromisso e submeter-se às orientações do Juiz Coordenador da unidade a que esteja vinculado.

Parágrafo único. O mediador/conciliador deve, preferencialmente no início da sessão inicial de mediação/conciliação, proporcionar ambiente adequado para que advogados atendam ao disposto no art. 48, §5º, do Código de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil de 2015. ([Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020](#))

Art. 5º Aplicam-se aos conciliadores/mediadores os motivos de impedimento e suspeição dos juízes, devendo, quando constatados, serem informados aos envolvidos, com a interrupção da sessão e a substituição daqueles.

Art. 6º No caso de impossibilidade temporária do exercício da função, o conciliador ou mediador deverá informar com antecedência ao responsável para que seja providenciada sua substituição.

Art. 7º O conciliador ou mediador fica absolutamente impedido de prestar serviços profissionais, de qualquer natureza, aos envolvidos em processo de conciliação/mediação sob sua condução.

Art. 8º O descumprimento dos princípios e regras estabelecidos neste Código, bem como a condenação definitiva em processo criminal, resultará na exclusão do conciliador/mediador do respectivo cadastro e no impedimento para atuar nesta função em qualquer outro órgão do Poder Judiciário nacional.

Parágrafo único - Qualquer pessoa que venha a ter conhecimento de conduta inadequada por parte do conciliador/mediador poderá representar ao Juiz Coordenador a fim de que sejam adotadas as providências cabíveis.

ANEXO IV

([Revogado pela Emenda nº 1, de 31.01.13](#))

ANEXO B – Relação dos artigos do Novo Código de Processo Civil Brasileiro (Lei no 13.105, de 16 de março de 2015) que versam sobre a mediação.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

PARTE GERAL

LIVRO I

DAS NORMAS PROCESSUAIS CIVIS

TÍTULO ÚNICO

DAS NORMAS FUNDAMENTAIS E DA APLICAÇÃO DAS NORMAS PROCESSUAIS

CAPÍTULO I

DAS NORMAS FUNDAMENTAIS DO PROCESSO CIVIL

[...]

Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.

§ 1º É permitida a arbitragem, na forma da lei.

§ 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.

§ 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

Art. 4º As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa.

[...]

LIVRO III

DOS SUJEITOS DO PROCESSO

[...]

TÍTULO IV

DO JUIZ E DOS AUXILIARES DA JUSTIÇA

CAPÍTULO I

DOS PODERES, DOS DEVERES E DA RESPONSABILIDADE DO JUIZ

Art. 139. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindolhe:

I - assegurar às partes igualdade de tratamento;

II - velar pela duração razoável do processo;

III - prevenir ou reprimir qualquer ato contrário à dignidade da justiça e indeferir

postulações meramente protelatórias;

IV - determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária;

V - promover, a qualquer tempo, a autocomposição, preferencialmente com auxílio de conciliadores e mediadores judiciais;

VI - dilatar os prazos processuais e alterar a ordem de produção dos meios de prova, adequando-os às necessidades do conflito de modo a conferir maior efetividade à tutela do direito;

VII - exercer o poder de polícia, requisitando, quando necessário, força policial, além da segurança interna dos fóruns e tribunais;

VIII - determinar, a qualquer tempo, o comparecimento pessoal das partes, para inquiri-las sobre os fatos da causa, hipótese em que não incidirá a pena de confesso;

IX - determinar o suprimento de pressupostos processuais e o saneamento de outros vícios processuais;

X - quando se deparar com diversas demandas individuais repetitivas, oficial o Ministério Público, a Defensoria Pública e, na medida do possível, outros legitimados a que se referem o art. 5º da Lei no 7.347, de 24 de julho de 1985, e o art. 82 da Lei no 8.078, de 11 de setembro de 1990, para, se for o caso, promover a propositura da ação coletiva respectiva.

Parágrafo único. A dilação de prazos prevista no inciso VI somente pode ser determinada antes de encerrado o prazo regular.

[...]

CAPÍTULO II DOS IMPEDIMENTOS E DA SUSPEIÇÃO

Art. 144. Há impedimento do juiz, sendo-lhe vedado exercer suas funções no processo:

I - em que interveio como mandatário da parte, oficiou como perito, funcionou como membro do Ministério Público ou prestou depoimento como testemunha;

II - de que conheceu em outro grau de jurisdição, tendo proferido decisão;

III - quando nele estiver postulando, como defensor público, advogado ou membro do Ministério Público, seu cônjuge ou companheiro, ou qualquer parente, consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, inclusive;

IV - quando for parte no processo ele próprio, seu cônjuge ou companheiro, ou parente, consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, inclusive;

V - quando for sócio ou membro de direção ou de administração de pessoa jurídica parte no processo;

VI - quando for herdeiro presuntivo, donatário ou empregador de qualquer das partes;

VII - em que figure como parte instituição de ensino com a qual tenha relação de emprego ou decorrente de contrato de prestação de serviços;

VIII - em que figure como parte cliente do escritório de advocacia de seu cônjuge, companheiro ou parente, consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, inclusive, mesmo que patrocinado por advogado de outro escritório;

IX - quando promover ação contra a parte ou seu advogado.

§ 1º Na hipótese do inciso III, o impedimento só se verifica quando o defensor público, o advogado ou o membro do Ministério Público já integrava o processo antes do início da atividade judicante do juiz.

§ 2º É vedada a criação de fato superveniente a fim de caracterizar impedimento do juiz.

§ 3º O impedimento previsto no inciso III também se verifica no caso de mandato conferido a membro de escritório de advocacia que tenha em seus quadros advogado que individualmente ostente a condição nele prevista, mesmo que não intervenha diretamente no processo.

Art. 145. Há suspeição do juiz:

I - amigo íntimo ou inimigo de qualquer das partes ou de seus advogados;

II - que receber presentes de pessoas que tiverem interesse na causa antes ou depois de iniciado o processo, que aconselhar alguma das partes acerca do objeto da causa ou que subministrar meios para atender às despesas do litígio;

III - quando qualquer das partes for sua credora ou devedora, de seu cônjuge ou companheiro ou de parentes destes, em linha reta até o terceiro grau, inclusive;

IV - interessado no julgamento do processo em favor de qualquer das partes.

§ 1º Poderá o juiz declarar-se suspeito por motivo de foro íntimo, sem necessidade de declarar suas razões.

§ 2º Será ilegítima a alegação de suspeição quando:

I - houver sido provocada por quem a alega;

II - a parte que a alega houver praticado ato que signifique manifesta aceitação do arguido.

[...]

CAPÍTULO III DOS AUXILIARES DA JUSTIÇA

Art. 149. São auxiliares da Justiça, além de outros cujas atribuições sejam determinadas pelas normas de organização judiciária, o escrivão, o chefe de secretaria, o oficial de justiça, o perito, o depositário, o administrador, o intérprete, o tradutor, o mediador, o conciliador judicial, o partidor, o distribuidor, o contabilista e o regulador de avarias.

[...]

Seção V Dos Conciliadores e Mediadores Judiciais

Art. 165. Os tribunais criarão centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição.

§ 1º A composição e a organização dos centros serão definidas pelo respectivo tribunal, observadas as normas do Conselho Nacional de Justiça.

§ 2º O conciliador, que atuará preferencialmente nos casos em que não houver vínculo anterior entre as partes, poderá sugerir soluções para o litígio, sendo vedada a utilização de qualquer tipo de constrangimento ou intimidação para que as partes conciliem.

§ 3º O mediador, que atuará preferencialmente nos casos em que houver vínculo anterior entre as partes, auxiliará aos interessados a compreender as questões e os interesses em conflito, de modo que eles possam, pelo restabelecimento da comunicação, identificar, por si próprios, soluções consensuais que gerem benefícios mútuos.

Art. 166. A conciliação e a mediação são informadas pelos princípios da independência, da imparcialidade, da autonomia da vontade, da confidencialidade, da oralidade, da informalidade e da decisão informada.

§ 1º A confidencialidade estende-se a todas as informações produzidas no curso do procedimento, cujo teor não poderá ser utilizado para fim diverso daquele previsto por expressa deliberação das partes.

§ 2º Em razão do dever de sigilo, inerente às suas funções, o conciliador e o mediador, assim como os membros de suas equipes, não poderão divulgar ou depor acerca de fatos ou elementos oriundos da conciliação ou da mediação.

§ 3º Admite-se a aplicação de técnicas negociais, com o objetivo de proporcionar ambiente favorável à autocomposição.

§ 4º A mediação e a conciliação serão regidas conforme a livre autonomia dos interessados, inclusive no que diz respeito à definição das regras procedimentais.

Art. 167. Os conciliadores, os mediadores e as câmaras privadas de conciliação e mediação serão inscritos em cadastro nacional e em cadastro de Tribunal de Justiça ou de Tribunal Regional Federal, que manterá registro de profissionais habilitados, com indicação de sua área profissional.

§ 1º Preenchendo o requisito da capacitação mínima, por meio de curso realizado por entidade credenciada, conforme parâmetro curricular definido pelo Conselho Nacional de Justiça em conjunto com o Ministério da Justiça, o conciliador ou o mediador, com o respectivo certificado, poderá requerer sua inscrição no cadastro nacional e no cadastro de Tribunal de Justiça ou de Tribunal Regional Federal.

§ 2º Efetivado o registro, que poderá ser precedido de concurso público, o tribunal remeterá ao diretor do foro da comarca, seção ou subseção judiciária onde atuará o conciliador ou o mediador os dados necessários para que seu nome passe a constar da respectiva lista, a ser observada na distribuição alternada e aleatória, respeitado o princípio da igualdade dentro da mesma área de atuação profissional.

§ 3º Do credenciamento das câmaras e do cadastro de conciliadores e mediadores constarão todos os dados relevantes para a sua atuação, tais como o número de processos de que participou, o sucesso ou insucesso da atividade, a matéria sobre a qual versou a controvérsia, bem como outros dados que o tribunal julgar relevantes.

§ 4º Os dados colhidos na forma do § 3º serão classificados sistematicamente pelo tribunal, que os publicará, ao menos anualmente, para conhecimento da população e para fins estatísticos e de avaliação da conciliação, da mediação, das câmaras privadas de conciliação e de mediação, dos conciliadores e dos mediadores.

§ 5º Os conciliadores e mediadores judiciais cadastrados na forma do caput, se advogados, estarão impedidos de exercer a advocacia nos juízos em que desempenhem suas funções.

§ 6º O tribunal poderá optar pela criação de quadro próprio de conciliadores e mediadores, a ser preenchido por concurso público de provas e títulos, observadas as disposições deste Capítulo.

Art. 168. As partes podem escolher, de comum acordo, o conciliador, o mediador ou a câmara privada de conciliação e de mediação.

§ 1º O conciliador ou mediador escolhido pelas partes poderá ou não estar cadastrado no tribunal.

§ 2º Inexistindo acordo quanto à escolha do mediador ou conciliador, haverá distribuição entre aqueles cadastrados no registro do tribunal, observada a respectiva formação.

§ 3º Sempre que recomendável, haverá a designação de mais de um mediador ou conciliador.

Art. 169. Ressalvada a hipótese do art. 167, § 6º, o conciliador e o mediador receberão pelo seu trabalho remuneração prevista em tabela fixada pelo tribunal, conforme parâmetros estabelecidos pelo Conselho Nacional de Justiça.

§ 1º A mediação e a conciliação podem ser realizadas como trabalho voluntário, observada a legislação pertinente e a regulamentação do tribunal.

§ 2º Os tribunais determinarão o percentual de audiências não remuneradas que deverão ser suportadas pelas câmaras privadas de conciliação e mediação, com o fim de atender aos processos em que deferida gratuidade da justiça, como contrapartida de seu credenciamento.

Art. 170. No caso de impedimento, o conciliador ou mediador o comunicará imediatamente, de preferência por meio eletrônico, e devolverá os autos ao juiz do processo ou ao coordenador do centro judiciário de solução de conflitos, devendo este realizar nova distribuição.

Parágrafo único. Se a causa de impedimento for apurada quando já iniciado o procedimento, a atividade será interrompida, lavrando-se ata com relatório do ocorrido e solicitação de distribuição para novo conciliador ou mediador.

Art. 171. No caso de impossibilidade temporária do exercício da função, o conciliador ou mediador informará o fato ao centro, preferencialmente por meio eletrônico, para que, durante o período em que perdurar a impossibilidade, não haja novas distribuições

Art. 172. O conciliador e o mediador ficam impedidos, pelo prazo de 1 (um) ano, contado do término da última audiência em que atuaram, de assessorar, representar ou patrocinar qualquer das partes.

Art. 173. Será excluído do cadastro de conciliadores e mediadores aquele que:

I - agir com dolo ou culpa na condução da conciliação ou da mediação sob sua responsabilidade ou violar qualquer dos deveres decorrentes do art. 166, §§ 1º e 2º;

II - atuar em procedimento de mediação ou conciliação, apesar de impedido ou suspeito.

§ 1º Os casos previstos neste artigo serão apurados em processo administrativo.

§ 2º O juiz do processo ou o juiz coordenador do centro de conciliação e mediação, se houver, verificando atuação inadequada do mediador ou conciliador, poderá afastá-lo de suas atividades por até 180 (cento e oitenta) dias, por decisão fundamentada, informando o fato imediatamente ao tribunal para instauração do respectivo processo administrativo.

Art. 174. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, tais como:

I - dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública;

II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública;

III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

Art. 175. As disposições desta Seção não excluem outras formas de conciliação e mediação extrajudiciais vinculadas a órgãos institucionais ou realizadas por intermédio de profissionais independentes, que poderão ser regulamentadas por lei específica.

Parágrafo único. Os dispositivos desta Seção aplicam-se, no que couber, às câmaras privadas de conciliação e mediação.

[...]

LIVRO V DA TUTELA PROVISÓRIA

[...]

TÍTULO II DA TUTELA DE URGÊNCIA

[...]

CAPÍTULO II DO PROCEDIMENTO DA TUTELA ANTECIPADA REQUERIDA EM CARÁTER ANTECEDENTE

Art. 303. Nos casos em que a urgência for contemporânea à propositura da ação, a petição inicial pode limitar-se ao requerimento da tutela antecipada e à indicação do pedido de tutela final, com a exposição da lide, do direito que se busca realizar e do perigo de dano ou do risco ao resultado útil do processo.

§ 1º Concedida a tutela antecipada a que se refere o caput deste artigo:

I - o autor deverá aditar a petição inicial, com a complementação de sua argumentação, a juntada de novos documentos e a confirmação do pedido de tutela final, em 15 (quinze) dias ou em outro prazo maior que o juiz fixar;

II - o réu será citado e intimado para a audiência de conciliação ou de mediação na forma do art. 334;

III - não havendo autocomposição, o prazo para contestação será contado na forma do art. 335.

§ 2º Não realizado o aditamento a que se refere o inciso I do § 1º deste artigo, o processo será extinto sem resolução do mérito.

§ 3º O aditamento a que se refere o inciso I do § 1º deste artigo dar-se-á nos mesmos autos, sem incidência de novas custas processuais.

§ 4º Na petição inicial a que se refere o caput deste artigo, o autor terá de indicar o valor da causa, que deve levar em consideração o pedido de tutela final.

§ 5º O autor indicará na petição inicial, ainda, que pretende valer-se do benefício previsto no caput deste artigo.

§ 6º Caso entenda que não há elementos para a concessão de tutela antecipada, o órgão jurisdicional determinará a emenda da petição inicial em até 5 (cinco) dias, sob pena de ser indeferida e de o processo ser extinto sem resolução de mérito.

[...]

CAPÍTULO III DO PROCEDIMENTO DA TUTELA CAUTELAR REQUERIDA EM CARÁTER ANTECEDENTE

[...]

Art. 308. Efetivada a tutela cautelar, o pedido principal terá de ser formulado pelo autor no prazo de 30 (trinta) dias, caso em que será apresentado nos mesmos autos em que deduzido o pedido de tutela cautelar, não dependendo do adiantamento de novas custas processuais.

§ 1º O pedido principal pode ser formulado conjuntamente com o pedido de tutela cautelar.

§ 2º A causa de pedir poderá ser aditada no momento de formulação do pedido principal.

§ 3º Apresentado o pedido principal, as partes serão intimadas para a audiência de conciliação ou de mediação, na forma do art. 334, por seus advogados ou pessoalmente, sem necessidade de nova citação do réu.

§ 4º Não havendo autocomposição, o prazo para contestação será contado na forma do art. 335.

PARTE ESPECIAL

LIVRO I DO PROCESSO DE CONHECIMENTO E DO CUMPRIMENTO DE SENTENÇA

TÍTULO I DO PROCEDIMENTO COMUM

CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS

[...]

CAPÍTULO II DA PETIÇÃO INICIAL

Seção I Dos Requisitos da Petição Inicial

Art. 319. A petição inicial indicará:

- I - o juízo a que é dirigida;
- II - os nomes, os prenomes, o estado civil, a existência de união estável, a profissão, o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, o endereço eletrônico, o domicílio e a residência do autor e do réu;
- III - o fato e os fundamentos jurídicos do pedido;
- IV - o pedido com as suas especificações;
- V - o valor da causa;
- VI - as provas com que o autor pretende demonstrar a verdade dos fatos alegados;
- VII - a opção do autor pela realização ou não de audiência de conciliação ou de mediação.

§ 1º Caso não disponha das informações previstas no inciso II, poderá o autor, na petição inicial, requerer ao juiz diligências necessárias a sua obtenção.

§ 2º A petição inicial não será indeferida se, a despeito da falta de informações a que se refere o inciso II, for possível a citação do réu.

§ 3º A petição inicial não será indeferida pelo não atendimento ao disposto no inciso II deste artigo se a obtenção de tais informações tornar impossível ou excessivamente oneroso o acesso à justiça.

[...]

CAPÍTULO III DA IMPROCEDÊNCIA LIMINAR DO PEDIDO

Art. 332. Nas causas que dispensem a fase instrutória, o juiz, independentemente da citação do réu, julgará liminarmente improcedente o pedido que contrariar:

- I - enunciado de súmula do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça;
- II - acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça em julgamento de recursos repetitivos;
- III - entendimento firmado em incidente de resolução de demandas repetitivas ou de assunção de competência;
- IV - enunciado de súmula de Tribunal de Justiça sobre direito local.

§ 1º O juiz também poderá julgar liminarmente improcedente o pedido se verificar, desde logo, a ocorrência de decadência ou de prescrição.

§ 2º Não interposta a apelação, o réu será intimado do trânsito em julgado da sentença, nos termos do art. 241.

§ 3º Interposta a apelação, o juiz poderá retratar-se em 5 (cinco) dias.

§ 4º Se houver retratação, o juiz determinará o prosseguimento do processo, com a citação do réu, e, se não houver retratação, determinará a citação do réu para apresentar contrarrazões, no prazo de 15 (quinze) dias.

[...]

CAPÍTULO V DA AUDIÊNCIA DE CONCILIAÇÃO OU DE MEDIAÇÃO

Art. 334. Se a petição inicial preencher os requisitos essenciais e não for o caso de improcedência liminar do pedido, o juiz designará audiência de conciliação ou de mediação com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, devendo ser citado o réu com pelo menos 20 (vinte) dias de antecedência.

§ 1º O conciliador ou mediador, onde houver, atuará necessariamente na audiência de conciliação ou de mediação, observando o disposto neste Código, bem como as disposições da lei de organização judiciária.

§ 2º Poderá haver mais de uma sessão destinada à conciliação e à mediação, não podendo exceder a 2 (dois) meses da data de realização da primeira sessão, desde que necessárias à composição das partes.

§ 3º A intimação do autor para a audiência será feita na pessoa de seu advogado.

§ 4º A audiência não será realizada:

I - se ambas as partes manifestarem, expressamente, desinteresse na composição consensual;

II - quando não se admitir a autocomposição.

§ 5º O autor deverá indicar, na petição inicial, seu desinteresse na autocomposição, e o réu deverá fazê-lo, por petição, apresentada com 10 (dez) dias de antecedência, contados da data da audiência.

§ 6º Havendo litisconsórcio, o desinteresse na realização da audiência deve ser manifestado por todos os litisconsortes.

§ 7º A audiência de conciliação ou de mediação pode realizar-se por meio eletrônico, nos termos da lei.

§ 8º O não comparecimento injustificado do autor ou do réu à audiência de conciliação é considerado ato atentatório à dignidade da justiça e será sancionado com multa de até dois por cento da vantagem econômica pretendida ou do valor da causa, revertida em favor da União ou do Estado.

§ 9º As partes devem estar acompanhadas por seus advogados ou defensores públicos.

§ 10. A parte poderá constituir representante, por meio de procuração específica, com poderes para negociar e transigir.

§ 11. A autocomposição obtida será reduzida a termo e homologada por sentença.

§ 12. A pauta das audiências de conciliação ou de mediação será organizada de modo a respeitar o intervalo mínimo de 20 (vinte) minutos entre o início de uma e o início da seguinte.

CAPÍTULO VI

DA CONTESTAÇÃO

Art. 335. O réu poderá oferecer contestação, por petição, no prazo de 15 (quinze) dias, cujo termo inicial será a data:

I - da audiência de conciliação ou de mediação, ou da última sessão de conciliação, quando qualquer parte não comparecer ou, comparecendo, não houver autocomposição;

II - do protocolo do pedido de cancelamento da audiência de conciliação ou de mediação apresentado pelo réu, quando ocorrer a hipótese do art. 334, § 4º, inciso I;

III - prevista no art. 231, de acordo com o modo como foi feita a citação, nos demais casos.

§ 1º No caso de litisconsórcio passivo, ocorrendo a hipótese do art. 334, § 6º, o termo inicial previsto no inciso II será, para cada um dos réus, a data de apresentação de seu respectivo pedido de cancelamento da audiência.

§ 2º Quando ocorrer a hipótese do art. 334, § 4º, inciso II, havendo litisconsórcio passivo e o autor desistir da ação em relação a réu ainda não citado, o prazo para resposta correrá da data de intimação da decisão que homologar a desistência.

[...]

CAPÍTULO VIII DA REVELIA

Art. 344. Se o réu não contestar a ação, será considerado revel e presumir-se-ão verdadeiras as alegações de fato formuladas pelo autor.

[...]

CAPÍTULO XI DA AUDIÊNCIA DE INSTRUÇÃO E JULGAMENTO

[...]

Art. 359. Instalada a audiência, o juiz tentará conciliar as partes, independentemente do emprego anterior de outros métodos de solução consensual de conflitos, como a mediação e a arbitragem.

CAPÍTULO XIII DA SENTENÇA E DA COISA JULGADA Seção I Disposições Gerais

[...]

Art. 487. Haverá resolução de mérito quando o juiz:

I - acolher ou rejeitar o pedido formulado na ação ou na reconvenção;

II - decidir, de ofício ou a requerimento, sobre a ocorrência de decadência ou prescrição;

III - homologar:

a) o reconhecimento da procedência do pedido formulado na ação ou na reconvenção;

b) a transação;

c) a renúncia à pretensão formulada na ação ou na reconvenção.

Parágrafo único. Ressalvada a hipótese do § 1º do art. 332, a prescrição e a decadência não serão reconhecidas sem que antes seja dada às partes oportunidade de manifestar-se.

[...]

TÍTULO II DO CUMPRIMENTO DA SENTENÇA

CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS

[...]

Art. 515. São títulos executivos judiciais, cujo cumprimento dar-se-á de acordo com os artigos previstos neste Título:

I - as decisões proferidas no processo civil que reconheçam a exigibilidade de obrigação de pagar quantia, de fazer, de não fazer ou de entregar coisa;

II - a decisão homologatória de autocomposição judicial;

III - a decisão homologatória de autocomposição extrajudicial de qualquer natureza;

IV - o formal e a certidão de partilha, exclusivamente em relação ao inventariante, aos herdeiros e aos sucessores a título singular ou universal;

V - o crédito de auxiliar da justiça, quando as custas, emolumentos ou honorários tiverem sido aprovados por decisão judicial;

VI - a sentença penal condenatória transitada em julgado;

VII - a sentença arbitral;

VIII - a sentença estrangeira homologada pelo Superior Tribunal de Justiça;

IX - a decisão interlocutória estrangeira, após a concessão do exequatur à carta rogatória pelo Superior Tribunal de Justiça;

X - (VETADO).

§ 1º Nos casos dos incisos VI a IX, o devedor será citado no juízo cível para o cumprimento da sentença ou para a liquidação no prazo de 15 (quinze) dias.

§ 2º A autocomposição judicial pode envolver sujeito estranho ao processo e versar sobre relação jurídica que não tenha sido deduzida em juízo.

[...]

TÍTULO III DOS PROCEDIMENTOS ESPECIAIS

CAPÍTULO I DA AÇÃO DE CONSIGNAÇÃO EM PAGAMENTO

[...]

CAPÍTULO III DAS AÇÕES POSSESSÓRIAS

[...]

Art. 565. No litígio coletivo pela posse de imóvel, quando o esbulho ou a turbação afirmado na petição inicial houver ocorrido há mais de ano e dia, o juiz, antes de apreciar o pedido de concessão da medida liminar, deverá designar audiência de mediação, a realizar-se em até 30 (trinta) dias, que observará o disposto nos §§ 2º e 4º .

§ 1º Concedida a liminar, se essa não for executada no prazo de 1 (um) ano, a contar da data de distribuição, caberá ao juiz designar audiência de mediação, nos termos dos §§ 2º a 4º deste artigo.

§ 2º O Ministério Público será intimado para comparecer à audiência, e a Defensoria Pública será intimada sempre que houver parte beneficiária de gratuidade da justiça.

§ 3º O juiz poderá comparecer à área objeto do litígio quando sua presença se fizer necessária à efetivação da tutela jurisdicional.

§ 4º Os órgãos responsáveis pela política agrária e pela política urbana da União, de Estado ou do Distrito Federal e de Município onde se situe a área objeto do litígio poderão ser intimados para a audiência, a fim de se manifestarem sobre seu interesse no processo e sobre a existência de possibilidade de solução para o conflito possessório.

§ 5º Aplica-se o disposto neste artigo ao litígio sobre propriedade de imóvel.

[...]

CAPÍTULO X DAS AÇÕES DE FAMÍLIA

[...]

Art. 694. Nas ações de família, todos os esforços serão empreendidos para a solução consensual da controvérsia, devendo o juiz dispor do auxílio de profissionais de outras áreas de conhecimento para a mediação e conciliação.

Parágrafo único. A requerimento das partes, o juiz pode determinar a suspensão do processo enquanto os litigantes se submetem a mediação extrajudicial ou a atendimento multidisciplinar.

Art. 695. Recebida a petição inicial e, se for o caso, tomadas as providências referentes à tutela provisória, o juiz ordenará a citação do réu para comparecer à audiência de mediação e conciliação, observado o disposto no art. 694.

§ 1º O mandado de citação conterá apenas os dados necessários à audiência e deverá estar desacompanhado de cópia da petição inicial, assegurado ao réu o direito de examinar seu conteúdo a qualquer tempo.

§ 2º A citação ocorrerá com antecedência mínima de 15 (quinze) dias da data designada para a audiência.

§ 3º A citação será feita na pessoa do réu.

§ 4º Na audiência, as partes deverão estar acompanhadas de seus advogados ou de defensores públicos.

Art. 696. A audiência de mediação e conciliação poderá dividir-se em tantas sessões quantas sejam necessárias para viabilizar a solução consensual, sem prejuízo de providências jurisdicionais para evitar o perecimento do direito.

Art. 697. Não realizado o acordo, passarão a incidir, a partir de então, as normas do procedimento comum, observado o art. 335.

[...]

LIVRO II DO PROCESSO DE EXECUÇÃO

TÍTULO I DA EXECUÇÃO EM GERAL

CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS

[...]

CAPÍTULO IV DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA REALIZAR QUALQUER EXECUÇÃO

Seção I Do Título Executivo

[...]

Art. 784. São títulos executivos extrajudiciais:

I - a letra de câmbio, a nota promissória, a duplicata, a debênture e o cheque;

II - a escritura pública ou outro documento público assinado pelo devedor;

III - o documento particular assinado pelo devedor e por 2 (duas) testemunhas;

IV - o instrumento de transação referendado pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública, pela Advocacia Pública, pelos advogados dos transatores ou por conciliador ou mediador credenciado por tribunal;

V - o contrato garantido por hipoteca, penhor, anticrese ou outro direito real de garantia e aquele garantido por caução;

VI - o contrato de seguro de vida em caso de morte;

VII - o crédito decorrente de foro e laudêmio;

VIII - o crédito, documentalmente comprovado, decorrente de aluguel de imóvel, bem como de encargos acessórios, tais como taxas e despesas de condomínio;

IX - a certidão de dívida ativa da Fazenda Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, correspondente aos créditos inscritos na forma da lei;

X - o crédito referente às contribuições ordinárias ou extraordinárias de condomínio edilício, previstas na respectiva convenção ou aprovadas em assembleia geral, desde que documentalmente comprovadas;

XI - a certidão expedida por serventia notarial ou de registro relativa a valores de emolumentos e demais despesas devidas pelos atos por ela praticados, fixados nas tabelas estabelecidas em lei;

XII - todos os demais títulos aos quais, por disposição expressa, a lei atribuir força executiva.

§ 1º A propositura de qualquer ação relativa a débito constante de título executivo não inibe o credor de promover-lhe a execução.

§ 2º Os títulos executivos extrajudiciais oriundos de país estrangeiro não dependem de homologação para serem executados.

§ 3º O título estrangeiro só terá eficácia executiva quando satisfeitos os requisitos de formação exigidos pela lei do lugar de sua celebração e quando o Brasil for indicado como o lugar de cumprimento da obrigação.

[...]

Brasília, 16 de março de 2015; 194º da Independência e 127º da República.

ANEXO C – Marco Legal da Mediação (Lei no 13.140, de 26 de junho de 2015).**LEI Nº 13.140, DE 26 DE JUNHO DE 2015.**

Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA. Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a mediação como meio de solução de controvérsias entre particulares e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública.

Parágrafo único. Considera-se mediação a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia.

CAPÍTULO I**DA MEDIAÇÃO****Seção I****Disposições Gerais**

Art. 2º A mediação será orientada pelos seguintes princípios:

- I - imparcialidade do mediador;
- II - isonomia entre as partes;
- III - oralidade;
- IV - informalidade;
- V - autonomia da vontade das partes;
- VI - busca do consenso;
- VII - confidencialidade;
- VIII - boa-fé.

§ 1º Na hipótese de existir previsão contratual de cláusula de mediação, as partes deverão comparecer à primeira reunião de mediação.

§ 2º Ninguém será obrigado a permanecer em procedimento de mediação.

Art. 3º Pode ser objeto de mediação o conflito que verse sobre direitos disponíveis ou sobre direitos indisponíveis que admitam transação.

§ 1º A mediação pode versar sobre todo o conflito ou parte dele.

§ 2º O consenso das partes envolvendo direitos indisponíveis, mas transigíveis, deve ser homologado em juízo, exigida a oitiva do Ministério Público.

Seção II
Disposições Comuns
Dos Mediadores
Subseção I

Art. 4º O mediador será designado pelo tribunal ou escolhido pelas partes.

§ 1º O mediador conduzirá o procedimento de comunicação entre as partes, buscando o entendimento e o consenso e facilitando a resolução do conflito.

§ 2º Aos necessitados será assegurada a gratuidade da mediação.

Art. 5º Aplicam-se ao mediador as mesmas hipóteses legais de impedimento e suspeição do juiz.

Parágrafo único. A pessoa designada para atuar como mediador tem o dever de revelar às partes, antes da aceitação da função, qualquer fato ou circunstância que possa suscitar dúvida justificada em relação à sua imparcialidade para mediar o conflito, oportunidade em que poderá ser recusado por qualquer delas.

Art. 6º O mediador fica impedido, pelo prazo de um ano, contado do término da última audiência em que atuou, de assessorar, representar ou patrocinar qualquer das partes.

Art. 7º O mediador não poderá atuar como árbitro nem funcionar como testemunha em processos judiciais ou arbitrais pertinentes a conflito em que tenha atuado como mediador.

Art. 8º O mediador e todos aqueles que o assessoram no procedimento de mediação, quando no exercício de suas funções ou em razão delas, são equiparados a servidor público, para os efeitos da legislação penal.

Subseção II
Dos Mediadores Extrajudiciais

Art. 9º Poderá funcionar como mediador extrajudicial qualquer pessoa capaz que tenha a confiança das partes e seja capacitada para fazer mediação, independentemente de integrar qualquer tipo de conselho, entidade de classe ou associação, ou nele inscrever-se.

Art. 10. As partes poderão ser assistidas por advogados ou defensores públicos.

Parágrafo único. Comparecendo uma das partes acompanhada de advogado ou defensor público, o mediador suspenderá o procedimento, até que todas estejam devidamente assistidas.

Subseção III
Dos Mediadores Judiciais

Art. 11. Poderá atuar como mediador judicial a pessoa capaz, graduada há pelo menos dois anos em curso de ensino superior de instituição reconhecida pelo Ministério da

Educação e que tenha obtido capacitação em escola ou instituição de formação de mediadores, reconhecida pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados - ENFAM ou pelos tribunais, observados os requisitos mínimos estabelecidos pelo Conselho Nacional de Justiça em conjunto com o Ministério da Justiça.

Art. 12. Os tribunais criarão e manterão cadastros atualizados dos mediadores habilitados e autorizados a atuar em mediação judicial.

§ 1º A inscrição no cadastro de mediadores judiciais será requerida pelo interessado ao tribunal com jurisdição na área em que pretenda exercer a mediação.

§ 2º Os tribunais regulamentarão o processo de inscrição e desligamento de seus mediadores.

Art. 13. A remuneração devida aos mediadores judiciais será fixada pelos tribunais e custeada pelas partes, observado o disposto no § 2º do art. 4º desta Lei.

Seção III

Do Procedimento de Mediação

Subseção I

Disposições Comuns

Art. 14. No início da primeira reunião de mediação, e sempre que julgar necessário, o mediador deverá alertar as partes acerca das regras de confidencialidade aplicáveis ao procedimento.

Art. 15. A requerimento das partes ou do mediador, e com anuência daquelas, poderão ser admitidos outros mediadores para funcionarem no mesmo procedimento, quando isso for recomendável em razão da natureza e da complexidade do conflito.

Art. 16. Ainda que haja processo arbitral ou judicial em curso, as partes poderão submeter-se à mediação, hipótese em que requererão ao juiz ou árbitro a suspensão do processo por prazo suficiente para a solução consensual do litígio.

§ 1º É irrecorrível a decisão que suspende o processo nos termos requeridos de comum acordo pelas partes.

§ 2º A suspensão do processo não obsta a concessão de medidas de urgência pelo juiz ou pelo árbitro.

Art. 17. Considera-se instituída a mediação na data para a qual for marcada a primeira reunião de mediação. Parágrafo único. Enquanto transcorrer o procedimento de mediação, ficará suspenso o prazo prescricional.

Art. 18. Iniciada a mediação, as reuniões posteriores com a presença das partes somente poderão ser marcadas com a sua anuência.

Art. 19. No desempenho de sua função, o mediador poderá reunir-se com as partes, em conjunto ou separadamente, bem como solicitar das partes as informações que entender necessárias para facilitar o entendimento entre aquelas.

Art. 20. O procedimento de mediação será encerrado com a lavratura do seu termo final, quando for celebrado acordo ou quando não se justificarem novos esforços para a obtenção de consenso, seja por declaração do mediador nesse sentido ou por manifestação de qualquer das partes.

Parágrafo único. O termo final de mediação, na hipótese de celebração de acordo, constitui título executivo extrajudicial e, quando homologado judicialmente, título executivo judicial.

Subseção II

Da Mediação Extrajudicial

Art. 21. O convite para iniciar o procedimento de mediação extrajudicial poderá ser feito por qualquer meio de comunicação e deverá estipular o escopo proposto para a negociação, a data e o local da primeira reunião.

Parágrafo único. O convite formulado por uma parte à outra considerar-se-á rejeitado se não for respondido em até trinta dias da data de seu recebimento.

Art. 22. A previsão contratual de mediação deverá conter, no mínimo:

- I - prazo mínimo e máximo para a realização da primeira reunião de mediação, contado a partir da data de recebimento do convite;
- II - local da primeira reunião de mediação;
- III - critérios de escolha do mediador ou equipe de mediação;
- IV - penalidade em caso de não comparecimento da parte convidada à primeira reunião de mediação.

§ 1º A previsão contratual pode substituir a especificação dos itens acima enumerados pela indicação de regulamento, publicado por instituição idônea prestadora de serviços de mediação, no qual constem critérios claros para a escolha do mediador e realização da primeira reunião de mediação.

§ 2º Não havendo previsão contratual completa, deverão ser observados os seguintes critérios para a realização da primeira reunião de mediação:

- I - prazo mínimo de dez dias úteis e prazo máximo de três meses, contados a partir do recebimento do convite;
- II - local adequado a uma reunião que possa envolver informações confidenciais;
- III - lista de cinco nomes, informações de contato e referências profissionais de mediadores capacitados; a parte convidada poderá escolher, expressamente, qualquer um dos cinco mediadores e, caso a parte convidada não se manifeste, considerar-se-á aceito o primeiro nome da lista;

IV - o não comparecimento da parte convidada à primeira reunião de mediação acarretará a assunção por parte desta de cinquenta por cento das custas e honorários sucumbenciais caso venha a ser vencedora em procedimento arbitral ou judicial posterior, que envolva o escopo da mediação para a qual foi convidada.

§ 3º Nos litígios decorrentes de contratos comerciais ou societários que não contenham cláusula de mediação, o mediador extrajudicial somente cobrará por seus serviços caso as partes decidam assinar o termo inicial de mediação e permanecer, voluntariamente, no procedimento de mediação.

Art. 23. Se, em previsão contratual de cláusula de mediação, as partes se comprometerem a não iniciar procedimento arbitral ou processo judicial durante certo prazo ou até o implemento de determinada condição, o árbitro ou o juiz suspenderá o curso da arbitragem ou da ação pelo prazo previamente acordado ou até o implemento dessa condição.

Parágrafo único. O disposto no caput não se aplica às medidas de urgência em que o acesso ao Poder Judiciário seja necessário para evitar o perecimento de direito.

Subseção III **Da Mediação Judicial**

Art. 24. Os tribunais criarão centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação, pré-processuais e processuais, e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição.

Parágrafo único. A composição e a organização do centro serão definidas pelo respectivo tribunal, observadas as normas do Conselho Nacional de Justiça.

Art. 25. Na mediação judicial, os mediadores não estarão sujeitos à prévia aceitação das partes, observado o disposto no art. 5º desta Lei.

Art. 26. As partes deverão ser assistidas por advogados ou defensores públicos, ressalvadas as hipóteses previstas nas Leis n.º 9.099, de 26 de setembro de 1995, e 10.259, de 12 de julho de 2001.

Parágrafo único. Aos que comprovarem insuficiência de recursos será assegurada assistência pela Defensoria Pública.

Art. 27. Se a petição inicial preencher os requisitos essenciais e não for o caso de improcedência liminar do pedido, o juiz designará audiência de mediação.

Art. 28. O procedimento de mediação judicial deverá ser concluído em até sessenta dias, contados da primeira sessão, salvo quando as partes, de comum acordo, requererem sua prorrogação.

Parágrafo único. Se houver acordo, os autos serão encaminhados ao juiz, que determinará o arquivamento do processo e, desde que requerido pelas partes, homologará o

acordo, por sentença, e o termo final da mediação e determinará o arquivamento do processo.

Art. 29. Solucionado o conflito pela mediação antes da citação do réu, não serão devidas custas judiciais finais.

Seção IV **Da Confidencialidade e suas Exceções**

Art. 30. Toda e qualquer informação relativa ao procedimento de mediação será confidencial em relação a terceiros, não podendo ser revelada sequer em processo arbitral ou judicial salvo se as partes expressamente decidirem de forma diversa ou quando sua divulgação for exigida por lei ou necessária para cumprimento de acordo obtido pela mediação.

§ 1º O dever de confidencialidade aplica-se ao mediador, às partes, a seus prepostos, advogados, assessores técnicos e a outras pessoas de sua confiança que tenham, direta ou indiretamente, participado do procedimento de mediação, alcançando:

- I - declaração, opinião, sugestão, promessa ou proposta formulada por uma parte à outra na busca de entendimento para o conflito;
- II - reconhecimento de fato por qualquer das partes no curso do procedimento de mediação;
- III - manifestação de aceitação de proposta de acordo apresentada pelo mediador;
- IV - documento preparado unicamente para os fins do procedimento de mediação.

§ 2º A prova apresentada em desacordo com o disposto neste artigo não será admitida em processo arbitral ou judicial.

§ 3º Não está abrangida pela regra de confidencialidade a informação relativa à ocorrência de crime de ação pública.

§ 4º A regra da confidencialidade não afasta o dever de as pessoas discriminadas no caput prestarem informações à administração tributária após o termo final da mediação, aplicando-se aos seus servidores a obrigação de manterem sigilo das informações compartilhadas nos termos do art. 198 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional.

Art. 31. Será confidencial a informação prestada por uma parte em sessão privada, não podendo o mediador revelá-la às demais, exceto se expressamente autorizado.

CAPÍTULO II

DA AUTOCOMPOSIÇÃO DE CONFLITOS EM QUE FOR PARTE PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO

Seção I

Disposições Comuns

Art. 32. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver, com competência para:

- I - dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública;
- II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público;
- III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

§ 1º O modo de composição e funcionamento das câmaras de que trata o caput será estabelecido em regulamento de cada ente federado.

§ 2º A submissão do conflito às câmaras de que trata o caput é facultativa e será cabível apenas nos casos previstos no regulamento do respectivo ente federado.

§ 3º Se houver consenso entre as partes, o acordo será reduzido a termo e constituirá título executivo extrajudicial.

§ 4º Não se incluem na competência dos órgãos mencionados no caput deste artigo as controvérsias que somente possam ser resolvidas por atos ou concessão de direitos sujeitos a autorização do Poder Legislativo.

§ 5º Compreendem-se na competência das câmaras de que trata o caput a prevenção e a resolução de conflitos que envolvam equilíbrio econômico-financeiro de contratos celebrados pela administração com particulares.

Art. 33. Enquanto não forem criadas as câmaras de mediação, os conflitos poderão ser dirimidos nos termos do procedimento de mediação previsto na Subseção I da Seção III do Capítulo I desta Lei.

Parágrafo único. A Advocacia Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, onde houver, poderá instaurar, de ofício ou mediante provocação, procedimento de mediação coletiva de conflitos relacionados à prestação de serviços públicos.

Art. 34. A instauração de procedimento administrativo para a resolução consensual de conflito no âmbito da administração pública suspende a prescrição.

§ 1º Considera-se instaurado o procedimento quando o órgão ou entidade pública emitir juízo de admissibilidade, retroagindo a suspensão da prescrição à data de formalização do pedido de resolução consensual do conflito.

§ 2º Em se tratando de matéria tributária, a suspensão da prescrição deverá observar o disposto na Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional.

Seção II

Dos Conflitos Envolvendo a Administração Pública Federal Direta, suas Autarquias e Fundações

Art. 35. As controvérsias jurídicas que envolvam a administração pública federal direta, suas autarquias e fundações poderão ser objeto de transação por adesão, com fundamento em:

I - autorização do Advogado-Geral da União, com base na jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal ou de tribunais superiores; ou

II - parecer do Advogado-Geral da União, aprovado pelo Presidente da República.

§ 1º Os requisitos e as condições da transação por adesão serão definidos em resolução administrativa própria.

§ 2º Ao fazer o pedido de adesão, o interessado deverá juntar prova de atendimento aos requisitos e às condições estabelecidos na resolução administrativa.

§ 3º A resolução administrativa terá efeitos gerais e será aplicada aos casos idênticos, tempestivamente habilitados mediante pedido de adesão, ainda que solucione apenas parte da controvérsia.

§ 4º A adesão implicará renúncia do interessado ao direito sobre o qual se fundamenta a ação ou o recurso, eventualmente pendentes, de natureza administrativa ou judicial, no que tange aos pontos compreendidos pelo objeto da resolução administrativa.

§ 5º Se o interessado for parte em processo judicial inaugurado por ação coletiva, a renúncia ao direito sobre o qual se fundamenta a ação deverá ser expressa, mediante petição dirigida ao juiz da causa.

§ 6º A formalização de resolução administrativa destinada à transação por adesão não implica a renúncia tácita à prescrição nem sua interrupção ou suspensão.

Art. 36. No caso de conflitos que envolvam controvérsia jurídica entre órgãos ou entidades de direito público que integram a administração pública federal, a Advocacia-Geral da União deverá realizar composição extrajudicial do conflito, observados os procedimentos previstos em ato do Advogado-Geral da União.

§ 1º Na hipótese do caput, se não houver acordo quanto à controvérsia jurídica, caberá ao Advogado-Geral da União dirimi-la, com fundamento na legislação afeta.

§ 2º Nos casos em que a resolução da controvérsia implicar o reconhecimento da existência de créditos da União, de suas autarquias e fundações em face de pessoas jurídicas de direito público federais, a Advocacia-Geral da União poderá solicitar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a adequação orçamentária para quitação das dívidas reconhecidas como legítimas.

§ 3º A composição extrajudicial do conflito não afasta a apuração de responsabilidade do agente público que deu causa à dívida, sempre que se verificar que sua ação ou omissão constitui, em tese, infração disciplinar.

§ 4º Nas hipóteses em que a matéria objeto do litígio esteja sendo discutida em ação de improbidade administrativa ou sobre ela haja decisão do Tribunal de Contas da União, a

conciliação de que trata o caput dependerá da anuência expressa do juiz da causa ou do Ministro Relator.

Art. 37. É facultado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, suas autarquias e fundações públicas, bem como às empresas públicas e sociedades de economia mista federais, submeter seus litígios com órgãos ou entidades da administração pública federal à Advocacia-Geral da União, para fins de composição extrajudicial do conflito.

Art. 38. Nos casos em que a controvérsia jurídica seja relativa a tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil ou a créditos inscritos em dívida ativa da União:

I - não se aplicam as disposições dos incisos II e III do caput do art. 32;

II - as empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços em regime de concorrência não poderão exercer a faculdade prevista no art. 37;

III - quando forem partes as pessoas a que alude o caput do art. 36:

a) a submissão do conflito à composição extrajudicial pela Advocacia-Geral da União implica renúncia do direito de recorrer ao Conselho Administrativo de Recursos Fiscais;

b) a redução ou o cancelamento do crédito dependerá de manifestação conjunta do Advogado-Geral da União e do Ministro de Estado da Fazenda.

~~Parágrafo único. O disposto no inciso II e na alínea a do inciso III não afasta a competência do Advogado-Geral da União prevista nos incisos X e XI do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.~~

Parágrafo único. O disposto neste artigo não afasta a competência do Advogado-Geral da União prevista nos incisos VI, X e XI do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, e na Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. (Redação dada pela Lei nº 13.327, de 2016) (Produção de efeito)

Art. 39. A propositura de ação judicial em que figurem concomitantemente nos polos ativo e passivo órgãos ou entidades de direito público que integrem a administração pública federal deverá ser previamente autorizada pelo Advogado-Geral da União.

Art. 40. Os servidores e empregados públicos que participarem do processo de composição extrajudicial do conflito, somente poderão ser responsabilizados civil, administrativa ou criminalmente quando, mediante dolo ou fraude, receberem qualquer vantagem patrimonial indevida, permitirem ou facilitarem sua recepção por terceiro, ou para tal concorrerem.

CAPÍTULO III

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 41. A Escola Nacional de Mediação e Conciliação, no âmbito do Ministério da Justiça, poderá criar banco de dados sobre boas práticas em mediação, bem como manter relação de mediadores e de instituições de mediação.

Art. 42. Aplica-se esta Lei, no que couber, às outras formas consensuais de resolução de conflitos, tais como mediações comunitárias e escolares, e àquelas levadas a efeito nas serventias extrajudiciais, desde que no âmbito de suas competências.

Parágrafo único. A mediação nas relações de trabalho será regulada por lei própria.

Art. 43. Os órgãos e entidades da administração pública poderão criar câmaras para a resolução de conflitos entre particulares, que versem sobre atividades por eles reguladas ou supervisionadas.

Art. 44. Os arts. 1º e 2º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º O Advogado-Geral da União, diretamente ou mediante delegação, e os dirigentes máximos das empresas públicas federais, em conjunto com o dirigente estatutário da área afeta ao assunto, poderão autorizar a realização de acordos ou transações para prevenir ou terminar litígios, inclusive os judiciais.

§ 1º Poderão ser criadas câmaras especializadas, compostas por servidores públicos ou empregados públicos efetivos, com o objetivo de analisar e formular propostas de acordos ou transações.

§ 3º Regulamento disporá sobre a forma de composição das câmaras de que trata o § 1º, que deverão ter como integrante pelo menos um membro efetivo da Advocacia-Geral da União ou, no caso das empresas públicas, um assistente jurídico ou ocupante de função equivalente.

§ 4º Quando o litígio envolver valores superiores aos fixados em regulamento, o acordo ou a transação, sob pena de nulidade, dependerá de prévia e expressa autorização do Advogado-Geral da União e do Ministro de Estado a cuja área de competência estiver afeto o assunto, ou ainda do Presidente da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, de Tribunal ou Conselho, ou do Procurador-Geral da República, no caso de interesse dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário ou do Ministério Público da União, excluídas as empresas públicas federais não dependentes, que necessitarão apenas de prévia e expressa autorização dos dirigentes de que trata o caput .

§ 5º Na transação ou acordo celebrado diretamente pela parte ou por intermédio de procurador para extinguir ou encerrar processo judicial, inclusive os casos de extensão administrativa de pagamentos postulados em juízo, as partes poderão definir a responsabilidade de cada uma pelo pagamento dos honorários dos respectivos advogados.” (NR)

“Art. 2º O Procurador-Geral da União, o Procurador-Geral Federal, o Procurador-Geral do Banco Central do Brasil e os dirigentes das empresas públicas federais mencionadas no caput do

art. 1º poderão autorizar, diretamente ou mediante delegação, a realização de acordos para prevenir ou terminar, judicial ou extrajudicialmente, litígio que envolver valores inferiores aos fixados em regulamento.

§ 1º No caso das empresas públicas federais, a delegação é restrita a órgão colegiado formalmente constituído, composto por pelo menos um dirigente estatutário.

§ 2º O acordo de que trata o caput poderá consistir no pagamento do débito em parcelas mensais e sucessivas, até o limite máximo de sessenta.

§ 3º O valor de cada prestação mensal, por ocasião do pagamento, será acrescido de juros equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia - SELIC para títulos federais, acumulada mensalmente, calculados a partir do mês subsequente ao da consolidação até o mês anterior ao do pagamento e de um por cento relativamente ao mês em que o pagamento estiver sendo efetuado.

§ 4º Inadimplida qualquer parcela, após trinta dias, instaurar-se-á o processo de execução ou nele prosseguir-se-á, pelo saldo.” (NR)

Art. 45. O Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, passa a vigorar acrescido do seguinte art. 14-A:

“Art. 14-A. No caso de determinação e exigência de créditos tributários da União cujo sujeito passivo seja órgão ou entidade de direito público da administração pública federal, a submissão do litígio à composição extrajudicial pela Advocacia-Geral da União é considerada reclamação, para fins do disposto no inciso III do art. 151 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional.”

Art. 46. A mediação poderá ser feita pela internet ou por outro meio de comunicação que permita a transação à distância, desde que as partes estejam de acordo.

Parágrafo único. É facultado à parte domiciliada no exterior submeter-se à mediação segundo as regras estabelecidas nesta Lei.

Art. 47. Esta Lei entra em vigor após decorridos cento e oitenta dias de sua publicação oficial.

Art. 48. Revoga-se o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997.

Brasília, 26 de junho de 2015; 194º da Independência e 127º da República.

ANEXO D – Recomendação nº 120, de 28 de outubro de 2021

Recomenda o tratamento adequado de conflitos de natureza tributária, quando possível pela via da autocomposição, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ), no uso de suas atribuições legais e regimentais,

CONSIDERANDO que cabem ao Conselho Nacional de Justiça a fiscalização e a regulamentação do Poder Judiciário e dos atos praticados por seus órgãos (art. 103-B, § 4º, incisos I, II e III, da CF);

CONSIDERANDO o microsistema normativo de métodos adequados de tratamento de conflitos composto pelas Leis nº 13.105/2015 (Código de Processo Civil); nº 9.307/1996, alterada pela Lei nº 13.129/2015 (Leis de Arbitragem); nº 13.140/ (Lei de Mediação); nº 13.988/2020 (Lei de Transação Tributária); nº 10.522/2002, alterada pela Lei nº 14.112/2020; nº 11.101/2005 (Lei da recuperação judicial, da extrajudicial e da falência); pela Lei Complementar nº 174/2020; e pela Resolução CNJ nº 125/2010;

CONSIDERANDO o disposto na Lei nº 5.172/1966 (Código Tributário Nacional), que dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, aos Estados e aos Municípios, e que prevê no art. 156, inciso III, e no art. 171 a transação como instrumento resolutivo de litígios relativos à cobrança de créditos da Fazenda Pública de natureza tributária;

CONSIDERANDO que o relatório Justiça em Números 2021 do CNJ indica a existência de 26,8 milhões de execuções fiscais tramitando no âmbito do Poder Judiciário e uma taxa de congestionamento de 87,3%;

CONSIDERANDO a necessidade de tratamento de demandas repetitivas de natureza tributária por parte do Poder Judiciário a fim de garantir isonomia e segurança jurídica;

CONSIDERANDO as recentes iniciativas do CNJ para redução de litígios e possíveis soluções para o enfrentamento do contencioso judicial tributário;

CONSIDERANDO a urgência de soluções dos processos tributários como forma de ampliar as fontes de receitas públicas para as unidades federativas, bem como a necessidade de recuperação das empresas e atividades econômicas dos contribuintes nesta etapa da pandemia da Covid-19;

CONSIDERANDO que o Conselho Nacional de Justiça tem incentivado a ampliação dos meios digitais de resolução de conflitos;

CONSIDERANDO a deliberação do Plenário do CNJ no Ato nº 0007696-82.2021.2.00.0000, na 95ª Sessão virtual, realizada em 22 de outubro de 2021;

RESOLVE:

Art. 1º Recomendar aos(às) magistrados(as) com atuação nas demandas que envolvem direito tributário que priorizem, sempre que possível, a solução consensual da controvérsia, estimulando a negociação, a conciliação, a mediação ou a transação tributária, extensível à seara extrajudicial, observados os princípios da Administração Pública e as condições, os critérios e os limites estabelecidos nas leis e demais atos normativos das unidades da Federação.

§ 1º Nas demandas em curso, o(a) magistrado(a) também poderá incentivar:

I – a celebração de convenções processuais pelas partes, objetivando maior eficiência ao procedimento;

II – o uso, quando autorizado por lei, da arbitragem para a resolução de conflitos tributários, quando for mais adequado e eficiente ao tratamento do litígio, nos termos do art. 3º do CPC e, em caso de concordância pelos litigantes, será firmado compromisso arbitral judicial, com a consequente extinção do feito sem resolução do mérito, nos termos do art. 485, VII, do CPC; e

III – o(a) empresário(a) ou a sociedade empresária que tiver o processamento da recuperação judicial deferido a submeter proposta de transação relativa a créditos inscritos em dívida ativa da União, na forma do art. 3º da Lei nº 14.112/2020, ou em dívida ativa de outros entes, na forma de lei específica.

Art. 2º Recomendar que a audiência prevista no art. 334 do CPC não seja dispensada nas demandas que versem sobre direito tributário, salvo se a Administração Pública indicar expressamente a impossibilidade legal de autocomposição ou apresentar motivação específica para a dispensa do ato, observado o disposto no art. 4º, III, desta Recomendação.

Art. 3º Recomendar aos tribunais a especialização de varas com competência exclusiva para processar e julgar demandas tributárias antiexacionais, com vistas a garantir tramitação mais célere e uniforme dos processos e assegurar tratamento isonômico a todos os jurisdicionados.

Art. 4º Recomendar a celebração de protocolos institucionais com os entes públicos, objetivando:

I – a disponibilização das condições, dos critérios e dos limites para a realização de autocomposição tributária, inclusive na fase de cumprimento de sentença;

II – a ampla divulgação de editais de propostas de transação tributária e de outras espécies de autocomposição tributária;

III – a apresentação de hipóteses nas quais a realização de audiência prevista no art. 334 do CPC em demandas tributárias seja indicada;

IV – a otimização de fluxos e rotinas administrativas entre os entes públicos e o Poder Judiciário no tratamento adequado de demandas tributárias; e

V – o intercâmbio, por meio eletrônico, de dados e informações relacionados às demandas tributárias pendentes de julgamento que envolvem o ente público.

Art. 5º Recomendar aos tribunais a implementação de Centros Judiciários de Solução de Conflitos Tributários (CEJUSC Tributário) para o tratamento de questões tributárias em fase pré-processual ou em demandas já ajuizadas.

§ 1º O funcionamento do CEJUSC Tributário ocorrerá, preferencialmente, de forma digital.

§ 2º Os tribunais também poderão disponibilizar sistema informatizado para a resolução de conflitos tributários por meio da autocomposição, nos termos da Resolução CNJ nº 358/2020.

Art. 6º O tribunal que implementar o CEJUSC Tributário deverá observar o disposto no Código Tributário Nacional, na Lei nº 13.988/2020 (Lei de Transação Tributária), na Lei nº 13.105/2015 (Código de Processo Civil), na Lei nº 13.140/2015 (Lei de Mediação), na legislação de cada ente federativo e na Resolução CNJ nº 125/2010, no que couber, especialmente providenciando a capacitação específica de conciliadores(as) e mediadores(as) em matéria tributária.

Parágrafo único. Os(As) conciliadores(as) e mediadores(as) serão escolhidos(as), preferencialmente, de acordo com o cumprimento dos critérios a seguir discriminados:

I – atuação comprovada na área tributária por, no mínimo, 5 (cinco) anos;

II – ausência de vínculo atual, de natureza estatutária, empregatícia ou por meio de escritório de advocacia, com qualquer das partes ou interessados; e

III – inscrição no cadastro a que se refere o art. 167 do CPC.

Art. 7º O(A) juiz(a) ou relator(a), ao se deparar com demandas repetitivas de natureza tributária, informará essa circunstância ao CEJUSC Tributário do respectivo tribunal e poderá adotar medidas de tratamento adequado desses conflitos, como:

I – atuar em cooperação jurisdicional, nos moldes dos arts. de 67 a 69 do CPC;

II – suspender o processo pela admissão de incidente de resolução de demandas repetitivas de natureza tributária, consoante o art. 313, IV, do CPC, sem que isso signifique, necessariamente, suspensão da exigibilidade do crédito tributário;

III – observar os precedentes federais e estaduais, conforme arts. 927 e 928 do CPC;

IV – oficiar ao órgão competente para a instauração de incidente de resolução de demandas repetitivas, nos termos do art. 977, I, do CPC;

V – propor aos órgãos da Advocacia Pública temas passíveis de serem objeto de transação no contencioso de relevante e disseminada controvérsia jurídica, ou de outras iniciativas de autocomposição; e

VI – sugerir aos órgãos da Advocacia Pública a possibilidade de, conforme o caso, praticar atos de disposição, tais como desistência, renúncia ou reconhecimento do pedido, em situações de precedentes vinculantes desfavoráveis ao ente público litigante.

Art. 7º Esta Recomendação entra em vigor a partir de sua publicação.

Ministro **LUIZ FUX**

ANEXO E – Lei 13.028, de 11 de março de 2022 (Institui a Mediação Tributária no Município de Porto Alegre).

Institui a Mediação Tributária no âmbito do Município de Porto Alegre, cria a Câmara de Mediação e Conciliação Tributária vinculada à estrutura da Superintendência da Receita Municipal na Secretaria Municipal da Fazenda (SMF), e altera a Lei 12.003, de 27 de janeiro de 2016, incluindo a Câmara de Mediação e Conciliação Tributária, vinculada à estrutura da Procuradoria-Geral do Município (PGM).

**CAPÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

**Seção I
Do Âmbito de Aplicação desta Lei**

**CAPÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

**Seção I
Do Âmbito de Aplicação desta Lei**

Art. 1º Fica instituída a Mediação Tributária no Município de Porto Alegre como meio de prevenção e resolução consensual de conflitos em matéria tributária administrativa e judicial entre a Administração Tributária Municipal e o contribuinte.

§ 1º Aplicam-se subsidiariamente a esta lei as previsões contidas na Lei nº 12.003, de 27 de janeiro de 2016, na Lei Federal nº 13.140, de 26 de junho de 2015 e nos arts. 3º e 174 da Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015.

§ 2º Nas hipóteses admitidas pela legislação municipal serão priorizadas mediações entre a Administração Tributária Municipal e coletividades de contribuintes, representadas por entidades de classe, associações ou por grupos detentores de situações idênticas ou análogas, visando à prevenção ou solução conjunta ou coletiva de conflitos em matéria tributária.

Art. 2º A Mediação Tributária será exercida por mediadores internos ou externos, caracterizados pela existência ou não de vínculo funcional com a Administração Pública municipal, os quais atuarão no âmbito das Câmaras que integrarão as estruturas da Superintendência da Receita Municipal na Secretaria Municipal da Fazenda (SMF) e da Procuradoria-Geral do Município (PGM), nos termos desta lei e da sua regulamentação.

Art. 3º O Município adotará práticas que incentivem uma cultura de conciliação tributária, especialmente por meio da Mediação Tributária, promovendo um ambiente de

formação de consensos preventivos e resolutivos de conflitos entre o Fisco e o contribuinte, observada a legislação existente.

Art. 4º As sessões de mediação tributária disciplinadas nesta Lei serão realizadas em ambiente presencial ou virtual, devendo o Executivo Municipal disponibilizar instalações físicas, digitais ou eletrônicas adequadas às melhores técnicas de autocomposição de conflitos e de formação de consensos, respeitados os parâmetros de proteção de dados pessoais, sigilo e segurança das informações.

Seção II

Dos Princípios da Mediação Tributária

Art. 5º A Mediação Tributária deverá respeitar os princípios peculiares à mediação e à tributação, em especial os seguintes:

I – Legalidade;

II – Discricionariedade Técnica;

III – Consensualidade;

IV – Voluntariedade das partes;

V – Isonomia entre as partes;

VI – Informalidade nas Fases Preparatórias e de Tratativas;

VII – Oralidade;

VIII – Autonomia das Partes e Autodeterminação Procedimental e Substantiva,

IX – Decisão Informada;

X – Imparcialidade do Mediador;

XI – Qualificação do Mediador;

XII – Sigilo e Confidencialidade;

XIII – Segurança Jurídica;

XIV – Publicidade do resultado do procedimento consensuado entre as partes, inclusive da motivação e do objeto, especialmente se ato discricionário;

XV – Boa-fé; e

XVII – Respeito Mútuo Entre as Partes e às Leis Vigentes.

Parágrafo único. A formação de consensos e a celebração de acordos que resultem da prática de ato discricionário técnico por parte da Administração Tributária Municipal deverão

respeitar os parâmetros de legalidade fixados nesta e em outras leis aplicáveis ao caso concreto, assegurada a publicidade dos motivos e do objeto do acordo.

Seção III Das Definições

Art. 6º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I – Acordos Tributários: autocomposição de controvérsia ou de disputa em matéria tributária construída e assentada entre o representante da Administração Tributária municipal e do contribuinte, mediante manifestação autônoma das partes e respeitados os parâmetros da legislação, resolvendo o conflito tributário;

II – Administração Tributária Municipal: é composta pelos cargos de Auditor-Fiscal e Exator, tendo a Receita Municipal como seu órgão de gestão e execução;

III – Câmaras de Mediação Tributária: órgãos administrativos com estrutura física, digital e eletrônica, operacional e funcionalmente adequados à condução de mediações tributárias nas esferas funcionais da Fazenda Pública e da PGM, sob a gestão dos Coordenadores de cada uma das Câmaras, indicados pelos respectivos titulares da SMF e da PGM, onde deverão atuar mediadores tributários qualificados e credenciados nos termos da legislação municipal;

IV – Conflito Tributário: controvérsia ou disputa acerca da qualificação de fatos para fins de aplicação de norma tributária; sobre a interpretação de norma tributária; ou sobre o cumprimento de obrigações e deveres tributários relacionados à competência da Administração Tributária Municipal;

V – Conciliação Tributária: autocomposição de conflitos tributários por meio da Mediação Tributária ou de outros instrumentos de prevenção ou solução consensual de controvérsias baseados nos interesses e nas necessidades das partes, previstos nesta lei e na sua regulamentação; visando à celebração de acordos entre a Administração Tributária Municipal e o contribuinte, em nível individual ou coletivo;

VI – Discricionariedade Técnica em matéria tributária: competência administrativa delegada pela lei para o agente da Administração Tributária qualificar fatos, interpretar normas ou dispor sobre o crédito tributário quando especificamente autorizado por lei, mediante fundamentação dos motivos e do objeto do ato discricionário, assegurando a melhor publicidade e transparência para fins de controle, bem como de aplicação isonômica, preventiva ou resolutive;

VII – Encargos Especiais: remuneração a ser fixada anualmente para os mediadores tributários das Câmaras de Mediação da SMF e PGM, por Resolução a ser editada pelos titulares dos respectivos órgãos;

VIII – Mediação tributária: método e procedimento requerido, instaurado e mantido voluntariamente pelo agente competente da Administração Tributária Municipal e pelo contribuinte, no qual a assistência facilitadora ou diretiva de um terceiro imparcial busca a prevenção ou à resolução consensual de conflito tributário, cujo resultado poderá ser a celebração de acordo, formalizado por meio de termo de entendimento das partes, ou o

encaminhamento da controvérsia ou disputa para outros meios de solução que se afigurem mais adequados ao caso;

IX – Mediador Tributário: pessoa maior e capaz, com formação acadêmica de nível superior, qualificação em mediação e conhecimentos de tributação, selecionada por credenciamento de competência da PGM e da SMF, para suas respectivas Câmaras, devendo firmar convênios ou acreditação de cursos de formação adequada para os fins desta Lei;

X – Requerimento de Mediação: ato de solicitação de Mediação, nas hipóteses ou fases procedimentais autorizadas pela legislação municipal;

XI – Sigilo: é a condição irrevogável de segredo para fatos, atos, documentos, declarações, informações, dados ou quaisquer elementos que sejam revelados em quaisquer etapas ou sessões da mediação, desde que não sejam adotados como motivos e definição do objeto para conclusão de acordo tributário e de termo de entendimento fiscal destinados à prevenção ou à solução de controvérsia ou disputa tributária, ou que configurem crimes de ação pública, em tese, nos termos da lei brasileira;

XII – Termo de Aceitação da Mediação Tributária: Acordo vestibular para a instauração do procedimento de mediação tributária, a ser assinado em conjunto pelas partes, podendo ser renunciado a qualquer tempo; e

XIII – Termo de Entendimento: instrumento de formalização de acordo tributário, consistindo em documento escrito, elaborado pelo mediador/conciliador e submetido para avaliação e assinatura das partes, com base nas tratativas e nos consensos construídos nas sessões de mediação e no que foi acordado entre as partes, contendo o nome do mediador/conciliador, o nome das partes e/ou seus advogados/procuradores e o teor do que foi acordado, sendo submetido para homologação do Procurador-Geral ou do Secretário Municipal da Fazenda, com eficácia de título executivo extrajudicial se for o caso.

CAPÍTULO II

DA ORGANIZAÇÃO, DA COMPETÊNCIA E DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DAS CÂMARAS DE MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO TRIBUTÁRIA

Seção I

Da Criação da Câmara de Mediação e Conciliação Tributária da Secretaria Municipal Da Fazenda (CMCT/SMF)

Art. 7º Fica criada a Câmara de Mediação e Conciliação Tributária (CMCT /SMF) no âmbito da SMF, vinculada à Superintendência da Receita Municipal.

Subseção I

Das Diretrizes

Art. 8o A CMCT/SMF tem como diretrizes:

I – a difusão dos princípios e dos meios que aprimorem e institucionalizem o diálogo entre contribuintes e a Administração Tributária Municipal, previstos nesta Lei;

II – a prevenção e a solução consensual de controvérsias e disputas administrativo-tributárias entre contribuintes e a Administração Tributária Municipal, evitando, sempre que possível, a sua judicialização;

III – a garantia da juridicidade, da eficácia, da estabilidade, da segurança e da boa-fé das relações jurídico-tributárias;

IV – a celeridade e a efetividade dos procedimentos de prevenção e solução de conflitos; e

V – a redução de passivos financeiros decorrentes de conflitos de repercussão coletiva envolvendo tributos municipais.

Subseção II

Da Estrutura e da Competência da CMCT/SMF

Art. 9º Compete à CMCT/SMF a realização de mediações de conflitos tributários que não sejam objeto de ações judiciais movidas por parte do Fisco ou do contribuinte interessados na mediação tributária.

Art. 10. A estrutura de funcionamento e a composição da CMCT /SMF, bem como as atribuições do Superintendente e do Coordenador da CMCT/SMF serão definidas em regulamento.

Art. 11. A CMCT/SMF será composta por mediadores habilitados em curso de mediação, credenciados e cadastrados nos termos de portaria a ser expedida pela SMF.

Art. 12. No âmbito da CMCT/SMF, atuarão como representantes legais da SMF os auditores-fiscais designados pelo Secretário Municipal da Fazenda e/ou Procuradores Municipais designados pelo Procurador-Geral do Município.

Art. 13. A remuneração dos mediadores e conciliadores será fixada anualmente por Resolução do Secretário da Fazenda e terá caráter de encargos especiais.

Parágrafo único. Quando o procedimento de mediação e conciliação for realizado por servidores públicos em efetivo exercício não será devida remuneração estabelecida no caput deste artigo.

Art. 14. A definição de quais conflitos em matéria tributária poderão ser objeto de mediação no âmbito CMCT/SMF deverá respeitar o juízo de conveniência e de oportunidade da Administração Pública, visando à pacificação da relação tributária entre Fisco e contribuinte, com o correspondente pagamento dos débitos tributários devidos ou o reconhecimento da sua desoneração total ou parcial.

Parágrafo único. Deverão ser priorizados os temas complexos e de impacto coletivo, inclusive para fins de eleição de mediação de disputas tributárias coletivas.

Art. 15. Compete à CMCT/SMF analisar a admissibilidade das propostas de mediação acerca de conflitos da sua competência.

Seção II
Da Criação da Câmara de Mediação e Conciliação Tributária
da Procuradoria-Geral do Município (CMCT/PGM)

Art. 16. Fica criada a Câmara de Mediação e Conciliação Tributária (CMCT/PGM) no âmbito da PGM, vinculada à Central de Conciliação.

Subseção I
Das Diretrizes

Art. 17. A CMCT/PGM tem como diretrizes:

I – a instituição de valores e de meios jurídicos que aprofundem o relacionamento dos contribuintes com a Administração Tributária Municipal, previstos nesta lei;

II – a prevenção e a solução consensual de controvérsias administrativas e judiciais entre contribuintes e a Administração Tributária Municipal;

III – a garantia da juridicidade, da eficácia, da estabilidade, da segurança e da boa-fé das relações jurídico-tributárias;

IV – a agilização e a efetividade dos procedimentos de prevenção e de solução de controvérsias;

V – a racionalização da judicialização de litígios envolvendo a Administração Municipal; e

VI – a redução de passivos judiciais decorrentes de controvérsias, devendo priorizar temas complexos e de impacto coletivo, inclusive para fins de eleição de mediação de disputas tributárias coletivas.

Subseção II
Da Estrutura e da Competência da CMCT/PGM

Art. 18. Compete à CMCT/PGM a mediação e a conciliação dos conflitos em matéria tributária que tenham por objeto o cumprimento de obrigações tributárias principais ou acessórias relacionadas aos tributos de competência do Município de Porto Alegre, no âmbito judicial, nos termos do regulamento.

Art.19. No âmbito CMCT/PGM atuarão como representantes legais da SMF, auditores-fiscais designados pelo Superintendente da Receita Municipal e/ou procuradores municipais designados pelo Procurador-Geral do Município.

Parágrafo único. A composição e a estrutura de funcionamento da CMCT/PGM serão estabelecidas por meio de decreto regulamentador, observadas as disposições gerais da legislação que instituiu a Central de Conciliação.

Art. 20. A CMCT/PGM será coordenada por Procuradores Municipais designados pelo Procurador-Geral do Município.

§ 1º A remuneração dos mediadores e dos conciliadores, a ser realizada a título de encargos por serviços prestados, terá o seu valor fixado anualmente por ato do Procurador-Geral do Município.

§ 2º Quando o procedimento de mediação e de conciliação for realizado por servidores públicos em efetivo exercício não será devida a remuneração estabelecida no § 1º deste artigo.

Art. 21. A definição de quais conflitos judicializados em matéria tributária que poderão ser objeto de mediação seguirá os juízos de conveniência e oportunidade da Administração Pública, visando à recuperação das correlatas receitas derivadas não recolhidas espontaneamente pelos contribuintes ou o reconhecimento da sua desoneração total ou parcial.

Parágrafo único. Deverão ser priorizados os temas complexos e de impacto coletivo, inclusive para fins de eleição de mediação de disputas tributárias coletivas.

Art. 22. Compete à CMCT/PGM analisar a admissibilidade das propostas de mediação acerca de conflitos da sua competência.

CAPÍTULO III DO PROCEDIMENTO E DOS MÉTODOS DE MEDIAÇÃO TRIBUTÁRIA

Seção I Do Procedimento De Mediação Tributária

Art. 23. As hipóteses de cabimento da Mediação Tributária serão definidas em Resoluções autônomas da Superintendência da Receita Municipal e da PGM, conforme a competência de suas respectivas Câmaras, prevendo a eleição de tributos, temas ou casos controvertidos que poderão ser objeto de mediação ou conciliação tributária, visando à pacificação da relação tributária entre Fisco e contribuinte, com o correspondente pagamento dos débitos tributários devidos, conforme o caso.

Art. 24. A Mediação Tributária poderá ser realizada nas seguintes fases administrativas ou judiciais:

I – Consulta Fiscal;

II – Pré-lançamento;

III – Contencioso Administrativo-Tributário e Inscrição em Dívida Ativa; ou

IV – Contencioso Judicial Tributário.

§ 1º No caso do inc. I deste artigo, poderão ser previstas hipóteses de Mediação Tributária para investidores potenciais que desejem consultar seu enquadramento tributário caso se instalem ou realizem determinadas atividades no âmbito no Município de Porto Alegre, conforme critérios a serem previstos em regulamento.

§ 2º No caso do inc. II deste artigo, as Resoluções autônomas poderão eleger hipóteses de Mediação Tributária até 10 (dez) dias após iniciado o procedimento de revisão fiscal descrito no inc. I do art. 236 do Decreto Municipal nº 15.416, de 20 de dezembro de 2006.

Art. 25. Fica facultado ao Município, ao contribuinte ou ao investidor apresentar Requerimento de Mediação Tributária às Câmaras com atribuição para as hipóteses previstas no art. 20 desta Lei, respeitados os critérios de elegibilidade previstos nas Resoluções autônomas.

Parágrafo único. É possível a recusa ao requerimento de instauração de processo de Mediação pela parte contrária.

Art. 26. A Mediação Tributária será instaurada após a aceitação do requerimento pela outra parte, formalizada por meio de Termo de Aceitação da Mediação Tributária.

Parágrafo único. O Termo de Aceitação da Mediação Tributária indicará a concordância expressa das partes com o mediador, princípios, critérios, procedimentos, métodos e resultados da mediação.

Art. 27. As partes podem desistir da Mediação Tributária a qualquer momento, desde que antes da celebração do acordo conclusivo, formalizado em Termo de Entendimento homologado, nos termos desta Lei e do regulamento.

§ 1º A desistência da Mediação Tributária resultará no prosseguimento imediato das medidas administrativas ou judiciais suspensas.

§ 2º A desistência da mediação não altera o dever de sigilo e a condição de confidencialidade ou segredo sobre fatos, atos, documentos, declarações, informações, dados ou quaisquer elementos que tenham sido revelados em quaisquer etapas ou sessões da mediação, devendo as partes adotar todas as cautelas necessárias para a sua manutenção futura, respondendo pessoalmente quem de algum modo violá-los ou concorrer para sua violação.

Art. 28. Uma vez instaurado o procedimento de mediação com a assinatura do Termo de Aceitação, ficarão suspensos por até 30 (trinta) dias os prazos dos processos administrativos para a prática de atos pelo contribuinte e pela Fazenda Pública.

§ 1º O prazo poderá ser prorrogado por mais 60 (sessenta) dias.

§ 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se a mediação tributária como hipótese do art. 151, inc. III, do Código Tributário Nacional.

Art. 29. As partes deverão peticionar em juízo comunicando em um ou mais processos judiciais existentes, informando a instauração de Mediação Tributária, requerendo a sua suspensão enquanto durar a mediação.

Art. 30. A resolução consensual do conflito deverá ser definida em Acordo, instrumentalizado por Termo de Entendimento, contemplando o objetivo e a motivação da autocomposição da controvérsia ou da disputa tributária.

§ 1º O Termo de Entendimento definirá também as obrigações, condições e efeitos sobre o entendimento acordado, determinando eventuais consequências pelo seu descumprimento.

§ 2º O Acordo será sempre homologado pelo Secretário da Fazenda ou pelo Procurador-Geral do Município, conforme suas respectivas competências.

§ 3º O Acordo poderá ser provisório caso contemple obrigações ou condições resolutivas ou suspensivas da sua validade ou eficácia.

§ 4º No caso de descumprimento de obrigações ou condições do acordo provisório, este será considerado extinto, retornando as partes ao estado anterior, assegurado o sigilo sobre toda a mediação e respectivo acordo.

Art. 31. No caso de acordo conclusivo que contemple o cumprimento de obrigações ou verificação de condições futuras, tais como a manutenção de regimes fiscais, cumprimento de obrigações tributárias, inclusive pagamentos parcelados, será obrigatório o seguinte:

I – caráter declaratório, retrospectivo e prospectivo dos direitos reconhecidos pelas partes no Acordo Conclusivo, tratando-se de relações jurídico-tributárias continuadas ou não, inclusive para a qualificação de fatos, para a interpretação de normas jurídicas e para obrigações tributárias em geral constituídas ou não, salvo em caso de mudança da situação de fato ou de direito relativamente à relação jurídico-tributária;

II – renúncia ao direito e a qualquer meio de discutir administrativa ou judicialmente o objeto e a motivação do acordo, bem como as obrigações reconhecidas ou definidas no Termo de Entendimento;

III – confissão por parte do contribuinte dos valores reconhecidos como devidos, tendo sido objeto de prévio lançamento ou não;

IV – interrupção do prazo decadencial e prescricional de eventuais dívidas ou obrigações tributárias de qualquer natureza, envolvidas ou decorrentes no Acordo Conclusivo;
e

V – imediata inscrição em dívida ativa e execução fiscal dos valores inadimplidos e das multas incidentes prevista na legislação tributária para as obrigações e condutas objeto do acordo, inclusive das garantias asseguradas.

Parágrafo único. Na hipótese prevista neste artigo, o Acordo definido no Termo de Entendimento poderá prever multa ou, ainda, garantias suficientes para a satisfação do crédito ou do credor, em caso de seu descumprimento.

Art. 32. O dever de sigilo impede a utilização de fatos, atos, documentos, declarações, informações, dados ou quaisquer elementos que tenham sido revelados durante a

mediação e que não sejam adotados como motivos e definição do objeto para conclusão de acordo conclusivo.

Parágrafo único. O Acordo poderá prever a aplicação de multa pelo descumprimento do dever de sigilo, sem prejuízo do cabimento de outras sanções administrativas, cíveis e penais cabíveis.

Seção II Dos Métodos de Mediação Tributária

Art. 33. Os mediadores deverão utilizar os métodos, as ferramentas e as habilidades de mediação mais adequados ao conflito tributário, devendo:

I – identificar aspectos subjetivos das partes que dificultam ou condicionam a formação do consenso ou outra solução adequada para a controvérsia ou disputa, valendo-se de escuta ativa, comunicação não-violenta, entre outras técnicas da mediação que possam ser adequadas a cada caso;

II – realizar tratativas prévias, em separado para cada parte, quando se afigurar conveniente e adequado ao bom desenvolvimento da mediação com ambas as partes presentes;

III – buscar realçar os interesses das partes, evitando o direcionamento das tratativas para fatos passados, erros, acertos e provas;

IV – auxiliar no desvelamento de aspectos positivos das propostas de acordo formuladas pelas partes e nas suas consequências favoráveis, especialmente aquelas que possam formar um consenso e gerar um acordo conclusivo; e

V – buscar restaurar e pacificar a relação entre as partes, ainda que a mediação não resulte em consenso e acordo conclusivo.

Art. 34. Os mediadores não poderão ter contato com as partes fora do ambiente da mediação, devendo guardar sigilo quanto a todos os fatos, informações e documentos que tenham acesso, salvo se configurarem, em tese, crimes de ação pública, ou caso venham a servir de motivos para fundamentar o objeto do ato e do acordo conclusivo.

CAPÍTULO IV DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 35. As Câmaras de Mediação e Conciliação Tributária terão seu regimento estabelecido por Decreto.

Art. 36. Caberá ao Executivo Municipal, por meio da SMF e da PGM, assegurar as dotações orçamentárias e respectivos empenhos para as despesas necessárias ao bom desenvolvimento das funções das Câmaras de Conciliação e Mediação Tributária.

Art. 37. Fica alterado o inc. VI do art. 5º da Lei nº 12.003, de 2016, conforme segue:

“Art. 5º

.....

VI – a redução de passivos judiciais decorrentes de controvérsias, devendo priorizar temas complexos e de impacto coletivo, inclusive para fins de eleição de mediação de disputas tributárias coletivas.” (NR)

Art. 38. Fica incluído o inc. IV no caput e os §§ 2º e 3º renumerando o parágrafo único para § 1º no art. 6º da Lei Municipal nº 12.003, de 2016, conforme segue:

“Art. 6º

.....

IV – Câmara de Mediação e Conciliação Tributária.

§ 1º

§ 2º A remuneração dos mediadores e dos conciliadores, a ser realizada a título de encargos por serviços prestados, terá o seu valor fixado anualmente por ato do Procurador-Geral do Município.

§ 3º Quando o procedimento de mediação e de conciliação for realizado por servidores públicos em efetivo exercício não será devida a remuneração estabelecida no § 2º deste artigo.”

Art. 39. Fica incluída a Subseção V – Da Câmara de Mediação e Conciliação Tributária – CMCT/PGM, na Lei Municipal nº 12.003, de 2016, conforme segue:

“Subseção V
Da Câmara de Mediação e Conciliação Tributária (CMCT/PGM)”

Art. 40. Fica incluído o art. 23-A, na Lei Municipal nº 12.003, de 2016, conforme segue:

“Art. 23-A. Fica criada Câmara de Mediação e Conciliação Tributária (CMCT/PGM), com competência para atuar nos conflitos tributários que já sejam objeto de ações judiciais por parte do Fisco ou do contribuinte interessados na mediação tributária.”

Art. 41. Fica incluído o art. 23-B, na Lei Municipal nº 12.003, de 2016, conforme segue:

“Art. 23-B. São de competência da CMCT/PGM a mediação e conciliação dos conflitos em matéria tributária que tenham por objeto o cumprimento de obrigações tributárias principais ou acessórias relacionadas aos tributos de competência do Município de Porto Alegre, no âmbito judicial, nos termos do regulamento.”

Art. 42. Fica incluído o art. 23-C, na Lei Municipal nº 12.003, de 2016, conforme segue:

“Art. 23-C. A definição de quais conflitos judicializados em matéria tributária que poderão ser objeto de mediação seguirá os juízos de conveniência e oportunidade da Administração Pública, visando à recuperação das correlatas receitas derivadas não recolhidas espontaneamente pelos contribuintes ou o reconhecimento da sua desoneração total ou parcial.”

Art. 43. Fica incluído o art. 23-D, na Lei Municipal nº 12.003, de 2016, conforme segue:

“Art. 23-D. No âmbito CMCT/PGM atuarão como representantes legais da SMF, auditores-fiscais designados pelo Superintendente da Receita Municipal e/ou procuradores municipais designados pelo Procurador-Geral do Município.

Parágrafo único. A composição e a estrutura de funcionamento da CMCT/PGM serão estabelecidas por meio de decreto regulamentador.”

Art. 44. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

**ANEXO F – Decreto 21.527, de 17 de junho de 2022
(Regulamenta a Lei 13.028, de 11 de março de 2022).**

Regulamenta a Lei 13.028, de 11 de março de 2022, que institui a Câmara de Mediação e Conciliação Tributária da Procuradoria-Geral do Município (CMCT/PGM) e a Câmara de Mediação e Conciliação Tributária da Secretaria Municipal da Fazenda (CMCT/SMF), estabelecendo suas competências e estruturas.

O PREFEITO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 94, inciso II da Lei Orgânica do Município,

D E C R E T A:

CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º O presente decreto regulamenta a Lei 13.028, de 11 de março de 2022, dispondo sobre a Câmara de Mediação e Conciliação Tributária da Procuradoria-Geral do Município (CMCT/PGM) e sobre a Câmara de Mediação e Conciliação da Secretaria Municipal da Fazenda (CMCT/SMF), estabelecendo suas competências e estruturas.

Art. 2º As controvérsias submetidas à CMCT/PGM e à CMCT/SMF vinculam as partes à presente regulamentação.

CAPÍTULO II

**DA CÂMARA DE MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO TRIBUTÁRIA DA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

Seção I

Da competência

Art. 3º Compete à CMCT/PGM:

I – solucionar, de forma consensual, os conflitos tributários judicializados, envolvendo discussão acerca da qualificação de fatos, da interpretação das normas tributárias, do cumprimento de obrigações e deveres tributários entre outros, relacionados aos tributos de competência municipal.

II – adotar, sempre que possível, práticas de mediação utilizando-se de meios remotos e inteligência artificial, com acesso a plataformas que facilitem a comunicação com o contribuinte;

III – promover, quando couber, a celebração de termo de entendimento.

Parágrafo único. Considera-se, para fins do inc. I deste artigo, conflito tributário judicializado aquele em que houve o ajuizamento da demanda.

Seção II

Da Composição

Art. 4º A Câmara de Mediação e Conciliação será composta por:

I – Coordenador;

II – Procurador(es);

III – Mediadores e conciliadores previamente cadastrados e habilitados em curso de formação na área de mediação;

IV – Assistente(s) administrativo(s);

V – Residente Jurídico.

Parágrafo único. Os membros elencados nos incs I e II terão preferencialmente formação na área de resolução consensual de conflitos, podendo os membros dispostos nos incs. IV e V ser aqueles que atuam na Central de Conciliação da PGM.

Art. 5º Os mediadores e conciliadores da CMCT/PGM serão selecionados, preferencialmente, dentre os mediadores cadastrados pela PGM, devidamente capacitados em cursos oferecidos pela PGM em parceria com Instituições idôneas e reconhecidas na área.

Art. 6º Poderão ser cadastrados como mediadores ou conciliadores, os servidores municipais, ativos e inativos, que possuam graduação em curso superior, desde que devidamente capacitados, nos termos do art. 5º deste Decreto.

§ 1º Terão preferência para atuarem como mediadores perante a CMCT/PGM os mediadores cadastrados e habilitados com conhecimento básico na área tributária.

§ 2º Poderão, também, ser aceitos mediadores e conciliadores oriundos de entidades reconhecidas na área, através de convênio ou instrumento afim, firmado pelo Procurador-Geral do Município e Secretário Municipal da Fazenda.

Art. 7º A coordenação da CMCT/PGM caberá a um Procurador municipal.

Seção III

Da Estrutura

Art. 8º A câmara terá uma secretaria a qual caberá:

- I – o registro e o controle de entrada e saída de processos;
- II – a elaboração da pauta e agendas das sessões;
- III – o envio dos convites às partes;
- IV – o controle e envio para publicação dos extratos dos termos de entendimento;
- V – o acompanhamento do cumprimento dos termos acordados;
- VI – demais diligências correlatas ou solicitadas por quaisquer dos integrantes da Câmara.

Art. 9º Caberá ao coordenador da CMCT/PGM:

- I – realizar a abertura do procedimento da Mediação Tributária;
- II – designar e substituir os mediadores para condução da Mediação Tributária nos casos de competência da respectiva Câmara;
- III – coordenar a estrutura de funcionamento da Câmara.

Seção IV

Do Procedimento

Art. 10. O procedimento de mediação ou conciliação tributária será iniciado com o requerimento da Administração Pública ou do contribuinte, por meio da Carta de Serviços contida no site da Prefeitura Municipal de Porto Alegre - Procuradoria-geral do Município.

Art. 11. A análise do interesse da Administração Pública em participar da mediação será feita pelo procurador titular do processo judicial, por meio de nota técnica submetida à respectiva Procuradoria-adjunta, observados os termos da resolução, conforme disposto no artigo 23 da Lei 13.028/2022.

Art. 12. O requerimento será recebido pela secretaria da Câmara de Mediação e Conciliação Tributária, a qual encaminhará ao coordenador para a realização de consulta do interesse da Administração Pública nos termos do art. 11 deste Decreto, e abertura do procedimento e distribuição aos mediadores designados para o caso.

Art. 13. A parte solicitante da mediação irá peticionar informando ao Juízo acerca da abertura do procedimento de mediação e requerendo a suspensão do processo judicial enquanto transcorrer o procedimento.

Art. 14. As partes podem desistir da mediação tributária a qualquer momento, desde que antes da celebração do acordo conclusivo formalizado em termo de entendimento homologado, nos termos desta Lei e do regulamento.

§ 1º A desistência da mediação tributária resultará no prosseguimento imediato das medidas administrativas ou judiciais suspensas.

§ 2º A desistência da mediação não altera o dever de sigilo e a condição de confidencialidade ou segredo sobre fatos, atos, documentos, declarações, informações, dados ou quaisquer elementos que tenham sido revelados em quaisquer etapas ou sessões da mediação, devendo as partes adotar todas as cautelas necessárias para a sua manutenção futura, respondendo pessoalmente quem de algum modo violá-los ou concorrer para sua violação.

Art. 15. Uma vez instaurado o procedimento de mediação com a assinatura do termo de aceitação, ficarão suspensos, por até 30 (trinta) dias, os prazos dos processos administrativos para a prática de atos pelo contribuinte e pela Fazenda Pública.

§ 1º O prazo referido no *caput* deste artigo poderá ser prorrogado por 60 (sessenta) dias.

§ 2º Em caso de não haver entendimento entre as partes ou ocorrer entendimento parcial, firmado o termo de encerramento da mediação, os prazos administrativos voltam a fluir pelo seu restante, devendo ser peticionado no processo judicial para requerer o prosseguimento do feito.

Art. 16. A secretaria da Câmara de Mediação e Conciliação Tributária encaminhará convite às partes para comparecimento à sessão acompanhadas necessariamente de advogado.

Art. 17. As sessões serão realizadas preferencialmente de forma remota, por meio de plataforma virtual, ou, a requerimento das partes, de forma presencial, nas dependências da Prefeitura Municipal ou em salas de seu domínio.

Art. 18. Havendo acordo entre as partes, será lavrado termo de entendimento que conterá a identificação dos mediadores, o nome das partes e de seus representantes e o teor acordado.

Parágrafo único. Na hipótese das partes não chegarem a um acordo, será elaborado termo de encerramento, contendo o nome dos participantes da sessão, número do processo e eventuais encaminhamentos.

Art. 19. O termo de entendimento será submetido ao Procurador-Geral do Município para fins de homologação.

CAPÍTULO III

DA CÂMARA DE MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO TRIBUTÁRIA DA SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA

Seção I

Da competência

Art. 20. Compete à CMCT/SMF:

I – solucionar, de forma consensual, os conflitos tributários que não sejam objeto de ações judiciais, envolvendo discussão acerca da qualificação de fatos, da interpretação das normas tributárias, do cumprimento de obrigações e deveres tributários entre outros, relacionados aos tributos de competência municipal;

II – adotar, sempre que possível, práticas de mediação utilizando-se de meios remotos e inteligência artificial, com acesso a plataformas que facilitem a comunicação com o contribuinte;

III – promover, quando couber, a celebração de termo de entendimento.

Seção II

Da Composição

Art. 21. A CMCT/SMF será composta por:

I – Coordenador;

II – Auditores-Fiscais da Receita Municipal;

III – Mediadores e conciliadores previamente cadastrados e habilitados em curso de formação na área de mediação;

IV – Assistente(s) administrativo(s);

Parágrafo único. Os membros elencados nos incs. I e II terão preferencialmente formação na área de resolução consensual de conflitos.

Art. 22. Os mediadores e conciliadores da CMCT/SMF serão selecionados preferencialmente dentre os mediadores cadastrados pela SMF e com a devida capacitação em cursos de mediação em parceria com Instituições idôneas e reconhecidas na área.

Art. 23. Poderão ser cadastrados como mediadores ou conciliadores, os servidores municipais, ativos e inativos, que possuam graduação em curso superior, desde que devidamente capacitados, nos termos do art. 22 deste Decreto.

§ 1º Terão preferência para atuarem como mediadores perante a CMCT/SMF os mediadores cadastrados e habilitados com conhecimento básico na área tributária.

§ 2º Poderão, também, ser aceitos mediadores e conciliadores oriundos de entidades reconhecidas na área, através de instrumento de convênio ou instrumento afim, firmado pelo Procurador-Geral do Município e Secretário Municipal da Fazenda.

Art. 24. A coordenação da Câmara de Mediação e Conciliação Tributária caberá a um Auditor-Fiscal da Receita Municipal.

Seção III

Da Estrutura

Art. 25. A câmara terá uma secretaria à qual caberá:

- I – o registro e o controle de entrada e saída de processos;
- II – a elaboração da pauta e agendas das sessões;
- III – o envio dos convites às partes;
- IV – o controle e envio para publicação dos extratos dos termos de entendimento;
- V – o acompanhamento do cumprimento dos termos acordados;
- VI – demais diligências correlatas ou solicitadas por quaisquer dos integrantes da Câmara.

Art. 26. Caberá ao coordenador da CMCT/SMF:

- I – analisar a admissibilidade, legitimidade e atendimento aos critérios de elegibilidade das propostas de Mediação acerca dos conflitos de competência da Câmara;
- II – realizar a abertura do procedimento da Mediação Tributária;
- III – designar e substituir os mediadores para condução da Mediação Tributária nos casos de competência da respectiva Câmara;
- IV – coordenar a estrutura de funcionamento da Câmara.

Seção IV

Do Procedimento

Art. 27. O procedimento de mediação ou conciliação tributária será iniciado com o requerimento da Administração Tributária Municipal ou do contribuinte, disponibilizado no Portal de Serviços da Secretaria Municipal da Fazenda.

Art. 28. A avaliação sobre o interesse da Administração Tributária em apresentar requerimento de instauração de mediação e de aceitar ou recusar requerimento da parte

contrária, no âmbito da CMCT/SMF, cabe ao Superintendente da Receita Municipal de Porto Alegre, sendo possível a delegação da competência.

Art. 29. O requerimento será recebido pela secretaria da Câmara de Mediação e Conciliação Tributária, a qual encaminhará ao coordenador para análise de admissibilidade, legitimidade e atendimento aos critérios de elegibilidade.

§ 1º Na hipótese de requerimento de mediação por iniciativa do contribuinte, o coordenador, após verificar o atendimento aos requisitos dispostos no *caput* deste artigo, encaminhará o feito ao Superintendente da Receita Municipal de Porto Alegre para avaliação quanto ao interesse da Administração Tributária.

§ 2º Caso o requerimento de mediação seja proposto pela Administração Tributária, o coordenador, após verificar o atendimento aos requisitos dispostos no *caput* deste artigo, encaminhará os autos à secretaria, que comunicará o contribuinte ou investidor para que se manifeste sobre o interesse de participar do procedimento.

Art. 30. As partes podem desistir da mediação tributária a qualquer momento, desde que antes da celebração do acordo conclusivo, formalizado em termo de entendimento homologado, nos termos da Lei e deste regulamento.

§ 1º A desistência da mediação tributária resultará no prosseguimento imediato das medidas administrativas ou judiciais suspensas.

§ 2º A desistência da mediação não altera o dever de sigilo e a condição de confidencialidade ou segredo sobre fatos, atos, documentos, declarações, informações, dados ou quaisquer elementos que tenham sido revelados em quaisquer etapas ou sessões da mediação, devendo as partes adotar todas as cautelas necessárias para a sua manutenção futura, respondendo pessoalmente quem de algum modo violá-los ou concorrer para sua violação.

Art. 31. Uma vez instaurado o procedimento de mediação com a assinatura do termo de aceitação, ficarão suspensos, por até 30 (trinta) dias, os prazos dos processos administrativos para a prática de atos pelo contribuinte e pela Fazenda Pública.

§ 1º O prazo referido no *caput* deste artigo poderá ser prorrogado por 60 (sessenta) dias.

§ 2º Em caso de não haver entendimento entre as partes ou de o entendimento ser parcial, e já firmado o termo de encerramento da mediação, os prazos administrativos voltam a fluir pelo seu restante.

Art. 32. A secretaria da Câmara de Mediação e Conciliação Tributária encaminhará convite às partes para comparecimento à sessão, acompanhadas ou não de advogado.

Parágrafo único. O mediador pode sugerir ao contribuinte ou investidor a constituição de advogado, caso entenda que esta seja necessária em razão do conteúdo do conflito tributário.

Art. 33. As sessões serão realizadas preferencialmente de forma remota, por meio de plataforma virtual, ou, a requerimento das partes, de forma presencial, nas dependências da Prefeitura Municipal.

Art. 34. Havendo acordo entre as partes, será lavrado termo de entendimento que conterà a identificação do mediador, o nome das partes e de seus representantes e o teor acordado.

Parágrafo único. Na hipótese de as partes não chegarem a um acordo, será elaborado termo de encerramento, contendo o nome dos participantes da sessão, número do processo e eventuais encaminhamentos.

Art. 35. O termo de entendimento será submetido ao Secretário Municipal da Fazenda para fins de homologação.

CAPÍTULO IV

DA ATUAÇÃO DOS MEDIADORES NAS CÂMARAS DE MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO CMCT/PGM E CMCT/SMF

Art. 36. O mediador ou conciliador conduzirá o procedimento, auxiliando as partes a compreender as questões e os interesses em conflito na busca de soluções consensuais.

Art. 37. O mediador ou conciliador zelará pelo equilíbrio na participação, informação e poder decisório entre as partes.

Art. 38. Não poderá ser mediador, aquele que:

I – ele próprio ou seu cônjuge ou parente consanguíneo ou afim em linha reta ou colateral até o terceiro grau, inclusive, for testemunha, parte, representante de parte ou diretamente interessado no feito, bem como se estiver em procedimento de mediação por fato análogo;

II – for amigo íntimo ou inimigo capital do contribuinte;

III – for credor ou devedor, tutor ou curador de qualquer das partes;

IV – for sócio, acionista ou administrador de pessoa jurídica interessada no procedimento de mediação.

Art. 39. A pessoa designada para atuar como mediador tem o dever de revelar às partes, antes da aceitação da função, qualquer fato ou circunstância que possa suscitar dúvida justificada em relação à sua imparcialidade para mediar o conflito, oportunidade em que poderá ser recusado por qualquer delas.

Art. 40. A requerimento do mediador ou das partes, desde que haja a anuência de todos, poderão ser admitidos outros mediadores para funcionarem no mesmo procedimento, quando isso for recomendável em razão da natureza e da complexidade do conflito.

Art. 41. No desempenho de sua função, o mediador poderá solicitar informações que entender necessárias para facilitar o entendimento entre as partes.

Art. 42. No início da primeira reunião de mediação, e sempre que julgar necessário, o mediador deverá alertar as partes acerca das regras de confidencialidade aplicáveis ao procedimento.

§ 1º O dever de confidencialidade aplica-se ao mediador, às partes, a seus prepostos, advogados, assessores técnicos e a outras pessoas de suas confianças que tenham, direta ou indiretamente, participado do procedimento de mediação, alcançando:

I – declaração, opinião, sugestão, promessa ou proposta formulada por uma parte à outra na busca de entendimento para o conflito;

II – reconhecimento de fato por qualquer das partes no curso do procedimento de mediação;

III – manifestação de aceitação de proposta de acordo apresentada pelo mediador;

IV – documento preparado unicamente para os fins do procedimento de mediação.

§ 2º Não estão abrigados pela regra de confidencialidade fatos, atos, documentos, declarações, informações, dados ou quaisquer elementos que sejam adotados como motivos e definição do objeto para conclusão de acordo tributário e de termo de entendimento fiscal destinados à prevenção ou à solução de controvérsia ou disputa tributária, ou que configurem crimes de ação pública, em tese, nos termos da lei brasileira.

§ 3º A regra da confidencialidade não afasta o dever de as pessoas discriminadas no § 1º deste artigo prestarem informações à Administração Tributária após o termo final da mediação.

CAPÍTULO V

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 43. O procedimento de cadastramento dos mediadores será realizado através de instrução normativa do Procurador-Geral e do Secretário Municipal da Fazenda.

Art. 44. A remuneração dos mediadores quando forem servidores inativos e/ou mediadores externos será definida conforme resolução do Procurador-Geral e do Secretário Municipal da Fazenda.

Art.45. Serão publicados no Diário Oficial eletrônico do Município de Porto Alegre (DOPA-e) os extratos dos termos de entendimento em observância ao princípio da publicidade, nos termos do art. 37, *caput* da Constituição Federal.

Art. 46. Aplicam-se subsidiariamente a Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015, Lei federal nº 13.140, de 26 de junho de 2015 e Lei Complementar Municipal nº 790, de 10 de fevereiro de 2016 e a Lei municipal 12.003, de 27 de janeiro de 2016.

Art.47. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 17 de junho de 2022.

ANEXO G – Resolução nº 471, de 31 de agosto de 2022.

Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado à Alta Litigiosidade do Contencioso Tributário no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências.

O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ), no uso de suas atribuições legais e regimentais,

CONSIDERANDO que o CNJ tem como função atuar no controle administrativo e no desenvolvimento de políticas judiciárias voltadas ao aperfeiçoamento da prestação jurisdicional no Brasil;

CONSIDERANDO os princípios constitucionais do acesso à Justiça, da eficiência, da celeridade e da duração razoável do processo, que juntos geram o direito do cidadão a um processo efetivo;

CONSIDERANDO que o relatório do CNJ Justiça em Números 2021 indica a existência de 26,8 milhões de execuções fiscais em tramitação no âmbito do Poder Judiciário e uma taxa de congestionamento de 87,3%;

CONSIDERANDO os resultados do estudo empírico *Diagnóstico sobre o Contencioso Tributário no Poder Judiciário Brasileiro*, realizado pelo Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper) como desdobramento da 5ª edição da Série Justiça Pesquisa, do CNJ;

CONSIDERANDO que o contencioso tributário atual é caracterizado pelo elevado número de processos tributários administrativos e judiciais pendentes de julgamento que culminam em uma dificuldade intransponível na aplicação do princípio constitucional da justiça efetiva e celeridade na decisão;

CONSIDERANDO a necessidade de implementação de políticas públicas de enfrentamento à alta litigiosidade tributária a fim de garantir isonomia dos contribuintes, eficiência do fisco e segurança do ordenamento jurídico;

CONSIDERANDO as recentes iniciativas do CNJ com a finalidade de reduzir litígios e propor possíveis soluções para o enfrentamento do contencioso judicial tributário, incluindo a recente edição da Recomendação CNJ nº 120, de 28 de outubro de 2021;

CONSIDERANDO a necessidade de incentivar mudanças nos padrões de comportamento socioculturais, com vistas a incentivar o relacionamento cooperativo entre instituições judiciárias, administrações tributárias, procuradorias e contribuintes;

CONSIDERANDO que iniciativas e projetos inovadores em busca da melhoria da prestação jurisdicional na área do contencioso tributário devem ser identificados e difundidos;

CONSIDERANDO o deliberado pelo Plenário do CNJ no procedimento de Ato Normativo nº 0005089-62.2022.2.00.0000, na 110ª Sessão Virtual, realizada em 26 de agosto de 2022;

RESOLVE:

CAPÍTULO I

DA POLÍTICA JUDICIÁRIA NACIONAL DE TRATAMENTO ADEQUADO À ALTA LITIGIOSIDADE DO CONTENCIOSO TRIBUTÁRIO

Art. 1º Fica instituída a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado à Alta Litigiosidade do Contencioso Tributário, com a finalidade de assegurar a todos o direito à solução dos conflitos tributários de forma efetiva, garantindo a celeridade e o acesso à justiça.

Art. 2º Na implementação da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado à Alta Litigiosidade do Contencioso Tributário, com vistas à boa qualidade dos serviços e à disseminação da cultura de pacificação social, serão observadas as seguintes diretrizes:

- I – atuação cooperativa como base para a solução de conflitos tributários;
- II – adequada formação e treinamento de magistrados(as), servidores(as), conciliadores(as) e mediadores(as);
- III – acompanhamento estatístico específico;
- IV – transparência ativa;
- V – atuação em parceria com entes federativos, advocacia pública e privada, e contribuintes;
- VI – priorização de soluções consensuais em disputas tributárias;
- VII – prevenção e desjudicialização de demandas tributárias.

CAPÍTULO II

DAS ATRIBUIÇÕES DO CNJ

Art. 3º Compete ao CNJ instituir ações, pesquisas e projetos com o objetivo de incentivar a redução da alta litigiosidade tributária, por meio do incremento de cooperação entre o ambiente tributário administrativo e judicial, para a aplicação uniforme da legislação tributária, a observância aos precedentes em matéria tributária e a solução adequada de conflitos tributários.

Parágrafo único. Caberá à Comissão de Solução Adequada de Conflitos a consecução da Política no âmbito do CNJ.

Art. 4º A Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado à Alta Litigiosidade do Contencioso Tributário será implementada com a participação de rede constituída por todos os órgãos do Poder Judiciário e por entidades públicas e privadas parceiras, inclusive universidades e instituições de ensino.

Art. 5º Para o desenvolvimento da rede referida no art. 4º desta Resolução, caberá ao CNJ:

I – buscar a cooperação dos órgãos públicos competentes e das instituições públicas e privadas da área de ensino, para a criação de disciplinas que propiciem a cooperação entre o ambiente tributário administrativo e judicial, com o objetivo de aplicar, de modo uniforme, a legislação tributária, a observância aos precedentes em matéria tributária e a solução adequada de conflitos tributários;

II – estabelecer interlocução com as Administrações Tributárias, as Procuradorias, os Tribunais Administrativos, a Ordem dos Advogados do Brasil, as Defensorias Públicas e o Ministério Público, incentivando a concretização de protocolos institucionais para intercâmbio de informações, de provas e diligências e de ações de assistência e orientação aos contribuintes, priorizando a transparência ativa e a cooperação;

III – incentivar interlocução entre os órgãos descritos no inciso II deste artigo, por meio da celebração de protocolos institucionais entre o Poder Judiciário local e os entes federativos alocados na respectiva circunscrição, com o propósito de firmar a aderência a temas e entendimentos com os quais se vincularão;

IV – promover acompanhamento estatístico da litigiosidade tributária;

V – compilar e divulgar informações sobre ações de combate à alta litigiosidade tributária existentes no país;

VI – estimular formas de prevenção e desjudicialização de demandas tributárias;

VII – identificar boas práticas relativas ao tratamento adequado de conflitos tributários.

Parágrafo único. O Presidente do CNJ estabelecerá, por meio de portaria, as competências e a composição da Rede Nacional de Tratamento Adequado à Alta Litigiosidade do Contencioso Tributário.

CAPÍTULO III DOS TRIBUNAIS

Art. 6º Recomenda-se aos tribunais a implementação, no âmbito de sua competência, da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado à Alta Litigiosidade do Contencioso Tributário, em conformidade com as diretrizes estabelecidas nesta Resolução e com as portarias regulamentadoras a serem posteriormente editadas pelo CNJ.

Parágrafo único. Aos tribunais também é recomendado aprimorar ferramentas e ambientes digitais de tratamento de demandas tributárias, em especial com o Juízo 100% digital, os Núcleos de Justiça 4.0, as plataformas online de resolução de disputas, dentre outros mecanismos compatíveis com o procedimento.

CAPÍTULO IV

DO PRÊMIO EFICIÊNCIA TRIBUTÁRIA

Art. 7º Fica instituído o “Prêmio Eficiência Tributária”, voltado a práticas do contencioso tributário judicial e administrativo, que consiste em instrumento para selecionar, premiar e disseminar ações, projetos ou programas inovadores e eficazes destinados ao tratamento adequado da alta litigiosidade tributária.

Art. 8º O Prêmio terá periodicidade anual, sendo regulamentado por meio de edital publicado em Portaria da Presidência específica que contenha informações sobre inscrição, forma de apresentação da prática, cronograma, comissão avaliadora, recurso e outros esclarecimentos aos interessados, observado o disposto nesta Resolução.

Art. 9º São objetivos do “Prêmio Eficiência Tributária”:

- I – aprimorar a prestação jurisdicional;
- II – incentivar mecanismos de cooperação entre o Poder Judiciário, o Fisco e os contribuintes;
- III – implementar a autocomposição tributária e outros métodos judiciais e extrajudiciais de resolução de conflitos;
- IV – reconhecer e disseminar boas práticas voltadas à transparência ativa, ao intercâmbio de informações e às ações de capacitação;
- V – promover a conscientização dos integrantes do Poder Judiciário e da sociedade quanto à aplicação da legislação tributária;
- VI – fomentar o debate e buscar soluções acerca do impacto da economia digital no Direito Tributário;
- VII – estimular iniciativas inovadoras;
- VIII – contribuir para a eficiência e o aprimoramento dos serviços prestados;
- IX – dar destaque e visibilidade a experiências exitosas.

CAPÍTULO V

DA SEMANA NACIONAL DA AUTOCOMPOSIÇÃO TRIBUTÁRIA

Art. 10. Recomenda-se aos tribunais que organizem anualmente a Semana Nacional da Autocomposição Tributária, cuja data será definida pelo CNJ, devendo ocorrer preferencialmente no mês de outubro de cada ano, sendo regulamentada por meio de Portaria da Presidência.

CAPÍTULO VI DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 11. O disposto nesta Resolução não prejudica a continuidade de programas similares já em funcionamento, cabendo aos tribunais, se necessário, adaptá-los aos termos desta Resolução.

Art. 12. Compete à Comissão Permanente de Solução Adequada de Conflitos, coordenar as atividades da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado à Alta Litigiosidade do Contencioso Tributário, que será responsável pela implementação e pelo acompanhamento das medidas previstas neste ato.

Art. 13. A atuação cooperativa entre os entes públicos com base na Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado à Alta Litigiosidade do Contencioso Tributário poderá se dar mediante celebração de protocolos institucionais que versem, dentre outras matérias, sobre:

I – a disponibilização e a divulgação das condições, dos critérios, dos limites e das propostas para a utilização dos métodos consensuais de resolução de conflitos tributários, inclusive na fase de cumprimento de sentença;

II – a apresentação de hipóteses nas quais a realização de audiência prevista no art. 334 do CPC em demandas tributárias seja indicada;

III – a otimização de fluxos e rotinas administrativas entre os entes públicos e o Poder Judiciário no tratamento adequado de demandas tributárias; e

IV – o intercâmbio, por meio eletrônico, de dados e informações relacionados às demandas tributárias pendentes de julgamento que envolvem o ente público.

Art. 14. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Ministro **LUIZ FUX**