



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – CAMPUS JOÃO PESSOA
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA**

CAIO VICTOR BERNARDO CARDOSO

**APLICABILIDADE DA MEDIAÇÃO E ARBITRAGEM NO PROCESSO
ADMINISTRATIVO TRIBUTÁRIO DA UNIÃO**

**JOÃO PESSOA
2023**

CAIO VICTOR BERNARDO CARDOSO

**APLICABILIDADE DA MEDIAÇÃO E ARBITRAGEM NO PROCESSO
ADMINISTRATIVO TRIBUTÁRIO DA UNIÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Dr. Geilson Salomão Leite

**JOÃO PESSOA
2023**

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

C268a Cardoso, Caio Victor Bernardo.
Aplicabilidade de mediação e arbitragem no processo
administrativo tributário / Caio Victor Bernardo
Cardoso. - João Pessoa, 2023.
97 f.

Orientação: Geilson Salomão Leite.
TCC (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Justiça Fiscal. 2. Mediação e Arbitragem. 3.
Processo Administrativo. 4. Direito Tributário. I.
Leite, Geilson Salomão. II. Título.

UFPB/CCJ

CDU 34

CAIO VICTOR BERNARDO CARDOSO

**APLICABILIDADE DA MEDIAÇÃO E ARBITRAGEM NO PROCESSO
ADMINISTRATIVO TRIBUTÁRIO DA UNIÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Dr. Geilson Salomão Leite

DATA DA APROVAÇÃO: 06 DE NOVEMBRO DE 2023

BANCA EXAMINADORA:

GEILSON SALOMAO LEITE Assinado de forma digital por
GEILSON SALOMAO LEITE
Data: 2023.11.16 10:53:04 -03'00'
(ORIENTADOR)



Documento assinado digitalmente
THALITA RAQUEL DE CARVALHO RODRIGUES
Data: 07/11/2023 11:16:04-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profª. Msª. THALITA RAQUEL DE CARVALHO RODRIGUES
(AVALIADORA)



Documento assinado digitalmente
LUCAS GABRIEL BRAZ E SILVA
Data: 07/11/2023 12:16:36-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Esp. LUCAS GABRIEL BRAZ E SILVA
(AVALIADOR)

“vovô Cunha” *in memoriam*.

AGRADECIMENTOS

Mainha, Dona Zeneide Bernardo, quem é joia rara negra cheia de vida, coragem, impavidez e bravura. Espelho fiel de valores e qualidades.

Minhas tias, Zenaide Bernardo e Zaide Cunha Maia, por terem feito de mim, desde moço, sobrinho amado, rodeado de livros, por terem sanado todas as minhas curiosidades em tom professoral e paciência pedagógica familiar.

Minha prima-irmã, Beatriz Lima, por ter me mostrado desde pequeno que eu conseguiria defender alguém, mesmo sem acreditar em uma palavra do que ela dissesse. Também, pelo prazer de ser fã e ser ídolo em tom de cumplicidade.

Ao meu querido orientador e parceiro de discussões, Dr. Geilson Salomão Leite, quem aceitou com entusiasmo o desafio de me fazer, além de gostar, aprender as maravilhas do direito tributário.

Aos meus amigos de caminhada acadêmica, André Bezerra de Carvalho e Júlio Cesar Araújo Alves Pereira, sem os quais conquistar esse espaço jamais seria possível. Compartilhar os dias, as aulas, as adversidades não teria tido o ar tão divertido e risonho sem os comentários e observações de cada. Irmandade fiel e sincera.

Aos meus padrinhos curitibanos, Gustavo Dudek e Wagner Kuriyama, por terem mostrado que nada consegue ser tão quente quanto um abraço apertado em meio ao desespero, mesmo no frio da cidade fria.

Ao meu padrinho de vida, Edvan Ribeiro, por ter acreditado na concretização desse sonho antes mesmo de mim, e ter sido farol nos momentos de incerteza.

Às minhas companheiras das últimas semanas, Yasmin Dionizio e Layssa Belfort, por terem encarado com determinação a maratona de estudar todos os dias de modo incansável, sendo alicerce para os dias sim e apoio quando dos dias não.

Aos meus colegas de trabalho da Companhia Brasileira de Trens Urbanos - João Pessoa, que com presteza, gentileza e muitas risadas me sustentaram nos últimos meses, estando eu sempre lotado de fofocas, cafézinho quente e muito companheirismo. Destes, em especial, Thalita Rodrigues, desde o primeiro pensamento sobre a escrita dessa pesquisa esteve pronta para embarcar comigo nas dúvidas, nas hipóteses, nas possibilidades e, até o último momento, segurou minha mão tranquilizando mostrando que o olhar técnico e amável é capaz de superar os medos e concretizar sonhos.

Ao fim, sendo também a mais importante, vovó Lourdes, quem me pegou no colo e tomou para si a responsabilidade da criação com cuidado ético e materno.

O ponto de partida de qualquer novo projeto alternativo de nação terá que ser, inevitavelmente, o aumento da participação e do poder do povo nos centros de decisão do país.

Celso Furtado

RESUMO

A presente pesquisa aborda a importância da mediação e arbitragem na resolução de conflitos administrativos e judiciais, destacando seu uso para desburocratizar o sistema judiciário e promover métodos adequados de resolução de contendas. Menciona a legislação que regulamenta esses instrumentos, como a Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça e o Código de Processo Civil. Além disso, destaca a aplicação desses métodos no setor público, visando evitar disputas custosas entre órgãos governamentais e entidades privadas. Também menciona a criação de Câmaras de Arbitragem Públicas em alguns estados brasileiros. O texto aborda a problemática das execuções fiscais morosas e a necessidade de normas legais que incentivem a mediação e conciliação nesse contexto. Discute projetos de lei que buscam introduzir métodos adequados de resolução de conflitos no âmbito tributário. Conclui destacando a importância da mediação na União e a possibilidade de leis complementares para instituir a conciliação no litígio tributário. Ressalta a relevância da aplicação desses métodos para desafogar o sistema judiciário e promover a justiça fiscal, com base em dados estatísticos do Conselho Nacional de Justiça. Para tanto, o problema central da pesquisa é saber se os instrumentos de resolução de litígios promulgados pela mediação e arbitragem podem ser introduzidos no processo administrativo tributário. A fim de obter essas informações, utiliza-se o método hipotético-dedutivo para a confecção do estudo, o qual parte de uma premissa maior para que se chegue a uma conclusão por meio da pesquisa indireta oportunizada pela consulta de artigos científicos, livros, ensaios e relatórios acerca da temática.

Palavras-chave: Mediação de conflitos. Execuções fiscais. Justiça Fiscal. Arbitragem pública.

ABSTRACT

The present research addresses the importance of mediation and arbitration in the resolution of administrative and judicial conflicts, highlighting their use to streamline the judicial system and promote appropriate methods of dispute resolution. It mentions the legislation that regulates these instruments, such as Resolution No. 125/2010 of the National Council of Justice and the Civil Procedure Code. Furthermore, it emphasizes the application of these methods in the public sector, aiming to avoid costly disputes between government agencies and private entities. It also mentions the establishment of Public Arbitration Chambers in some Brazilian states. The text discusses the issue of slow tax executions and the need for legal norms that encourage mediation and conciliation in this context. It explores legislative proposals seeking to introduce appropriate methods of conflict resolution in the tax field. It concludes by highlighting the importance of mediation at the federal level and the possibility of complementary laws to establish conciliation in tax disputes. It underscores the relevance of applying these methods to alleviate the judicial system and promote tax justice, based on statistical data from the National Council of Justice. To address this issue, the central problem of the research is to determine whether dispute resolution mechanisms promoted by mediation and arbitration can be introduced into the tax administrative process. In order to obtain this information, a hypothetical-deductive method is used for the study, starting from a major premise to arrive at a conclusion through indirect research made possible by consulting scientific articles, books, essays, and reports on the subject.

Keywords: Conflict Mediation. Tax Executions. Tax Justice. Public Arbitration.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – Série histórica do índice de produtividade dos(as) magistrados(as). Brasil. 2009-2022.	42
Gráfico 2 – Série histórica do índice de produtividade dos(as) servidores(as) da área judiciária no Poder Judiciário. Brasil. 2009-2022.	43
Gráfico 3 – Série histórica da taxa de congestionamento e do índice de atendimento à demanda. Brasil. 2009-2022.	43
Gráfico 4 - Série histórica dos casos novos e baixados nas fases de conhecimento e execução. Brasil. 2009-2022.	46
Gráfico 5 - Série histórica dos casos pendentes nas fases de conhecimento e execução. Brasil. 2009-2022.	47
Gráfico 6 - Taxa de congestionamento por tipo de processo. Brasil. 2022.	47
Gráfico 7 - Série histórica dos casos pendentes nas fases de conhecimento e execução. Brasil. 2022	49
Gráfico 8 - Série histórica do impacto da execução fiscal no tempo de tramitação do processo baixado na fase de execução. Brasil. 2015-2022.	50
Gráfico 9 - Série histórica do índice de atendimento à demanda. Brasil. 2009-2022.	50
Gráfico 10 - Série histórica do índice de conciliação. Brasil. 2015-2022.	53

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT - ATOS DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

CAE - COMISSÃO ECONÔMICA

CAM-CCBC - CENTRO DE ARBITRAGEM E MEDIAÇÃO DA CÂMARA DE COMÉRCIO BRASIL-CANADÁ

CCI - CÂMARA DE COMÉRCIO INTERNACIONAL

CCJ - COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

CEJUSC - CENTROS JUDICIÁRIOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS E CIDADANIA

CF – CONSTITUIÇÃO FEDERAL

CJADMTR - COMISSÃO DE JURISTAS RESPONSÁVEL PELA ELABORAÇÃO DE ANTEPROJETOS DE PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS QUE DINAMIZAM, UNIFIQUEM E MODERNIZEM O PROCESSO ADMINISTRATIVO E TRIBUTÁRIO NACIONAL

CN - CONGRESSO NACIONAL

CNJ - CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

CP - CÓDIGO PENAL

CPC - CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL

CPR - CÂMARA DE COMÉRCIO DE NOVA YORK

CTN - CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL

DPJ - DEPARTAMENTO DE PESQUISAS JUDICIÁRIAS

FN - FAZENDA NACIONAL

GPJ - GRUPOS DE PESQUISAS JUDICIÁRIAS

IC - ÍNDICE DE CONCILIAÇÃO

IAD - ÍNDICE DE ATENDIMENTO À DEMANDA

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

IPM - ÍNDICE DE PRODUTIVIDADE DOS MAGISTRADOS

IPS - ÍNDICE DE PRODUTIVIDADE DOS SERVIDORES

LC - LEI COMPLEMENTAR

NUPEMEC - NÚCLEOS PERMANENTES DE MÉTODOS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS

OMC – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO

PAF - PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL

PAT - PROCESSO ADMINISTRATIVO TRIBUTÁRIO

PL - PROJETO DE LEI

PGFN - PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

RFB - RECEITA FEDERAL DO BRASIL

RPJ - REDE DE PESQUISAS JUDICIÁRIAS

SF - SENADO FEDERAL

SF-SACAE - SECRETARIA DE APOIO À COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS

SF-SEADI - SECRETARIA DE ATAS E DIÁRIOS

SF-SLSF - SECRETARIA LEGISLATIVA DO SENADO FEDERAL

STJ - SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

STM - SUPERIOR TRIBUNAL MILITAR

TJ - TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TJM - TRIBUNAL DE JUSTIÇA MILITAR

TRE - TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL

TRF - TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL

TRT - TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO

TSE - TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

TST - TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 MEDIAÇÃO E ARBITRAGEM	18
2.1 CONCEITO E EVOLUÇÃO HISTÓRICA: MEDIAÇÃO E ARBITRAGEM	18
2.2 DISPOSITIVOS JURÍDICOS QUE TRATAM DA MEDIAÇÃO E ARBITRAGEM NO BRASIL	24
2.3 A DESLEGALIZAÇÃO DA JURISDIÇÃO BRASILEIRA	29
2.4 INSERÇÃO DA MEDIAÇÃO E ARBITRAGEM NO PODER PÚBLICO BRASILEIRO E NO SISTEMA ADMINISTRATIVO	31
2.5 MEDIAÇÃO E ARBITRAGEM NO DIREITO TRIBUTÁRIO BRASILEIRO	35
3 PANORAMA ANALÍTICO-ESTATÍSTICO DO SISTEMA JURISDICIONAL BRASILEIRO	40
3.1 O RELATÓRIO ANALÍTICO PRODUZIDO PELO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: JUSTIÇA EM NÚMEROS 2023	40
3.2 GESTÃO JUDICIÁRIA E LITIGIOSIDADE: ACESSO À JUSTIÇA LITIGANTE E MOROSIDADE	42
3.3 EXECUÇÕES FISCAIS COMO PRINCIPAL FATOR DA MOROSIDADE DO PODER JUDICIÁRIO	44
3.4 ANÁLISE DO ÍNDICE DE CONCILIAÇÃO NO JUSTIÇA EM NÚMEROS 2023	51
4 ANTEPROJETO DE LEI REGULAMENTANDO NORMAS DE CARÁTER GERAL NO PROCESSO ADMINISTRATIVO TRIBUTÁRIO BRASILEIRO	56
4.1 NORMAS GERAIS DE DIREITO TRIBUTÁRIO REGULADAS POR LEI COMPLEMENTAR	56
4.2 ANÁLISE DO RELATÓRIO FINAL DOS ANTEPROJETOS E PROJETOS DE LEI EM ANDAMENTO	60
4.2.1 - Projeto de lei nº 2.498, de 2022 (Projeto paradigma da mediação na União)	60
4.2.2 - Normas Gerais de prevenção de litígios, consensualidade e processo administrativo.	71
4.2.2.1 - Projeto de Lei Complementar nº 124, de 2022: Justificativas	71
4.2.2.2 - Projeto de Lei Complementar nº 124, 2022: Alterações	74
4.2.2.2.1 - Primeiro eixo de alterações proposto pela comissão de juristas	74
4.2.2.2.2 - Segundo eixo de alterações proposto pela comissão de juristas	78
4.2.2.2.3 - Terceiro eixo de alterações proposto pela comissão de juristas	70

4.3 - MODELO PORTUGUÊS COMO EXEMPLO PARA O SISTEMA ADMINISTRATIVO TRIBUTÁRIO BRASILEIRO	83
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	87
REFERÊNCIAS	93

1 INTRODUÇÃO

O sistema tributário é de extrema importância para o Estado, pois utiliza os recursos da imposição de uma contribuição para intervir e gerir seus funcionários, organizando a política de apoio ao desenvolvimento econômico. Nesse sentido, o Estado conduz atualmente um grande número de processos administrativos em matéria tributária, que normalmente tramitam na Justiça por muitos anos, exigem altos custos e terminam sem que as partes cheguem a um resultado consensual e satisfatório no mérito.

Nesse sentido, nos últimos 30 anos, manteve-se em voga o movimento de “acesso à justiça”, liderado por Cappelletti, que, utilizando técnicas e métodos adequados, visa promover a mediação e a arbitragem como ferramenta de apoio a uma negociação consensual e ponderada solução, a escolha dos sujeitos de ação como protagonistas da situação de conflito de forma a considerar a política de justiça fiscal e social prevista na constituição federal, possibilitando condições favoráveis não só para o controle, mas também para a organização e gestão da vida comunitária.

De acordo com Baptista (2018), a mediação é um meio de resolução de litígios que visa a recuperação de receitas que os contribuintes devedores não tenham espontaneamente arrecadado, ou o reconhecimento total ou parcial da dívida. Pode ocorrer em âmbito judicial ou extrajudicial. Procura-se aqui a ampla utilização da mediação para os litígios fiscais em paralelo com o processo administrativo, as transações e a arbitragem.

Marques, aduz que os mediadores devem usar métodos, ferramentas e habilidades de mediação adequadas à disputa tributária. Além disso, precisam: identificar os aspectos subjetivos das partes que impedem o consenso, incluindo a escuta ativa e a comunicação não violenta; conduzir negociações preliminares com ambas as partes; enfatizar os interesses das partes e evitar lidar com fatos passados, erros, conquistas e evidências; e buscar a paz entre as partes, mesmo que a mediação não leve ao consenso e ao acordo final (Marques, 2021).

O objetivo da mediação não é apenas limitar, mas também prevenir disputas legais. Isso porque, além de viável na fase administrativa, pode ser implementada no curso do processo tributário, ou seja, antes da instauração de uma disputa administrativa. Para além desta fase, o projeto de lei permite a sua aplicação em contencioso tributário administrativo, registo de dívidas vencidas e contencioso tributário judicial. Em suma, o processo pode ser mediado em todas as etapas.

Segundo pesquisa do IDP, o Brasil é um dos países com maior número de contencioso tributário administrativo do mundo. De acordo com a OCDE (2017), o Brasil tinha mais de 225 mil processos ativos em 2015 – número igualado apenas pelo Canadá e pela França (Trigueiro et al, 2022).

Esta pesquisa relatou que, entre 2011 e 2015, o Brasil aumentou em 25% o percentual de desoneração federal discutida administrativamente, tornando-se o primeiro na lista de países com maior número de dívidas tributárias pendentes de decisões administrativas em 2015. Com processos em andamento, é também o estado que mais gasta com contencioso administrativo tributário em relação ao PIB (2,4%).

Pensando nesse cenário, o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), por meio de seu Regimento Interno (RICARF), implementou um sistema de súmulas vinculantes e de recursos no âmbito do processo administrativo tributário federal, buscando otimizar a gestão processual do órgão e padronizar sua jurisprudência.

Atualmente, não existe uma legislação uniforme em relação aos processos de administração tributária federal, estadual, distrital e municipal. No nível federal, o processamento geral do PAT é prescrito em dezembro. Nº 70.235/72, enquanto as demais normas processuais e funcionais do CARF, que tratam dos julgamentos administrativos em segunda instância, constam de seu regimento interno (RICARF). Portanto, apesar da previsão do Decreto nº 70.235/72 e da Lei nº 9.784/99 para o PAT federal, cada estado e município da federação possui regras processuais próprias para a resolução de conflitos tributários de sua competência.

Ciente da problemática existente, advogados estudiosos da área se reuniram em comissão, a fim de elaborar um estudo para modernização e adequação de novas técnicas ao processo tributário, tanto na seara administrativa quanto judicial. Desta, surgiram 11 anteprojetos que, logo após, cinco destes transformaram se em projetos de lei.

Dentre as proposições de lei, cita-se a terceira e a quarta proposta, que deverá implementar as normas gerais da Lei 5.172/66, inclusive nos processos administrativos tributários, na prevenção de conflitos e na busca de consensos a partir da reforma de diversas facilidades, inclusive nos aspectos de mediação e arbitragem, por meio de lei complementar.

Como justificativa, acrescenta ao final da referida proposta o relatório explicativo nº 3/2022/CJADMTR, onde afirma que o decreto 70.235 de 6 de março de 1972, que, embora tenha sofrido constantes alterações, requer revisão e sistematização de acordo com o ordenamento jurídico vigente, bem como adequação ao progresso tecnológico. Explica ainda que utiliza o termo “federal”, e não “nacional”, por ter por objetivo regulamentar normas de

caráter geral para a União, que possam servir de espelho a outros entes, mas sem caráter vinculativo imediato.

Nessa perspectiva, esta pesquisa propõe a analisar dois anteprojetos, que se tornaram projetos de lei, sendo o primeiro por meio de lei ordinária, com fim de vincular tão somente a União, chamado e o segundo é projeto de lei complementar. De acordo com o art. 146, incluindo III, da Constituição Federal de 1988, este último é o instrumento hábil para direcionar definições, obrigações e ajustes em matéria tributária.

O tema que será discutido e problematizado neste trabalho refere-se ao uso das ferramentas de mediação e arbitragem no processo administrativo tributário brasileiro, inovações e perspectivas de mudança para entender como o Estado pode aprimorar o atual processo administrativo e garantir segurança e agilidade jurídica. Resolução de litígios entre o administrador tributário e o contribuinte.

Sabe-se que ainda que a resolução de conflitos entre o administrador tributário e o contribuinte seja elemento fundamental para a satisfação dos efetivos interesses da administração pública e do interesse público, comumente se questiona como essas relações podem ser ajustadas antes mesmo da efetiva liquidação do imposto, dito para garantir não só o consenso, mas também a eficiência.

A presente pesquisa justifica-se pela necessidade e incentivo à adoção de novos métodos extrajudiciais às demandas tributárias federais, especialmente no setor administrativo, a fim de trazer diálogo e consenso na relação entre o Fisco e o contribuinte, aproximando o Estado do a maior arrecadação de impostos, de forma ágil e eficiente e garantindo ampla defesa, participação e transparência neste processo.

O objetivo geral do trabalho é subsidiar a discussão sobre a utilização de instrumentos tributários de intervenção estatal no campo econômico em meio à crise que vivemos, utilizados fora das hipóteses de sua finalidade. O objetivo específico do trabalho é: a) caracterizar a instrumentalização das ferramentas utilizadas pela mediação e arbitragem como procedimento adequado para a solução de conflitos; b) identificar a possibilidade de incorporação desses mecanismos à lógica do processo administrativo do sistema tributário nacional; c) discutir as reformas propostas no projeto de lei complementar defendido no Parecer nº 01/2022/STJ, uma vez que estão sujeitas a emendas constitucionais.

A hipótese central desta pesquisa está subdividida em uma positiva, no qual é certo que os métodos adequados de resolução de conflito são de justa aplicabilidade ao processo administrativo tributário e, segundo, de ordem negativa, o qual resta claro que o sistema tributário atual não comporta a gama de execuções fiscais em trâmite sem resolução.

A metodologia utilizada será dedutiva, por se tratar de uma pesquisa qualitativa, com delineamento bibliográfico exploratório baseado na consulta de fontes bibliográficas e documentos legais relacionados.

Para tanto, esta pesquisa detém como estrutura introdução, onde se aborda a problemática atual e a necessidade de mudança no paradigma tributário nacional, uma vez que doutrinadores e dados empíricos retirados de relatórios analíticos e estatísticos informam o alto contingenciamento de execuções fiscais sem resolutiva em trâmite.

Adentro do referencial teórico, apresenta-se a mediação e arbitragem como institutos próprios de um mesmo gênero, quais sejam métodos adequados para resolução de conflitos, ao passo espécies distintas, baseado em seus conceitos, história, marcos legais e o processo de deslegalização da jurisdição brasileira. Ao fim deste capítulo, esta pesquisa se preocupa em apresentar estes instrumentos na seara da administração pública e, precisamente, aderência ao âmbito tributário.

O capítulo subsequente traz uma breve amostragem composta de 10 gráficos retirados do relatório Justiça em números de 2023 coletados pelo Conselho Nacional de Justiça, instituição pública que serve como observatório do poder judiciário brasileiro, o qual trouxe dados importantes não só sobre a matéria tributária em fase de conhecimento e execução.

O último capítulo do referencial teórico desta pesquisa trata de apresentar o Projeto de Lei nº 2.498, de 2022, o qual dispõe sobre a mediação tributária na União entre outras providências acerca do tema e o Projeto de Lei Complementar nº 124, de 2022, o qual atribui normas gerais de prevenção de litígios, consensualidade ao processo administrativo tributário.

REFERENCIAL TEÓRICO

2 Mediação e Arbitragem

A mediação e a arbitragem representam duas poderosas abordagens na resolução de conflitos que têm ganhado destaque em todo o mundo como alternativas eficazes ao sistema judicial tradicional. Estes métodos adequados de resolução de disputas, têm o potencial de agilizar processos, economizar recursos e proporcionar maior controle às partes envolvidas na busca por soluções amigáveis.

Neste capítulo, exploraremos em detalhes a mediação e a arbitragem, desvendando suas definições, princípios fundamentais e características distintivas. Além disso, analisaremos a história e a evolução, desde suas raízes históricas até o status atual em âmbito global e nacional.

Em primeiro lugar, a mediação, com sua ênfase na comunicação e colaboração entre as partes envolvidas, destaca-se como um processo no qual um mediador neutro auxilia as partes a identificar interesses, necessidades e soluções comuns. A mediação se baseia na autonomia e na capacidade das partes de tomar decisões informadas, essa abordagem é aplicada em uma variedade de contextos, desde disputas familiares até complexas negociações comerciais.

A arbitragem, por sua vez, é um método que oferece às partes a oportunidade de resolver suas controvérsias através de um processo mais formal, conduzido por um ou mais árbitros, cujas decisões são vinculativas. A arbitragem se diferencia dos processos judiciais tradicionais, destacando sua celeridade, especialização e confidencialidade.

Ao longo deste capítulo, examinaremos as bases legais que regulamentam a mediação e a arbitragem no Brasil, identificando as principais leis e regulamentos que orientam esses processos. Também consideramos as vantagens e desafios associados a esses métodos, os esforços para promovê-los e sua inserção em diversos setores da sociedade.

Por fim, este capítulo fornecerá uma visão abrangente e fundamentada da mediação e arbitragem no tocante à deslegalização da jurisdição brasileira, se antevendo para uma análise mais profunda das aplicações práticas da mediação e arbitragem no ramo do direito tributário.

2.1 Conceito e Evolução Histórica: Mediação e Arbitragem

A mediação e a arbitragem são dois métodos alternativos de resolução de conflitos que oferecem uma alternativa ao litígio judicial tradicional. Ambas as abordagens têm como objetivo resolver disputas de maneira eficiente, rápida e mais econômica do que o processo judicial convencional. do ponto de vista do contribuinte, vez que não necessita arcar com custas

processuais e possíveis emolumentos e, complemento, do ponto de vista do poder pública, já que a máquina judiciária ou administrativa, bastante custosa, não será acionada.

A começar pela mediação, é um processo voluntário e confidencial no qual um terceiro imparcial, conhecido como mediador, ajuda as partes envolvidas em uma disputa a chegarem a um acordo mutuamente aceitável. O mediador atua como um facilitador neutro, ajudando as partes a comunicarem-se de forma eficaz, identificarem seus interesses subjacentes e explorarem opções para resolver o conflito. Vejamos o que dispõe o Conselho Nacional de Justiça (CNJ):

A Mediação é uma forma de solução de conflitos na qual uma terceira pessoa, neutra e imparcial, facilita o diálogo entre as partes, para que elas construam, com autonomia e solidariedade, a melhor solução para o conflito. Em regra, é utilizada em conflitos multidimensionais ou complexos. A Mediação é um procedimento estruturado, não tem um prazo definido e pode terminar ou não em acordo, pois as partes têm autonomia para buscar soluções que compatibilizem seus interesses e necessidades.

Nesse mesmo sentido, conceitua Tartuce (2018, n.p): “Mediação é o mecanismo de abordagem consensual de controvérsias em que uma pessoa isenta e capacitada atua tecnicamente com vistas a facilitar a comunicação entre os envolvidos para que eles possam encontrar formas produtivas de lidar com as disputas.” Ou seja, esse método de resolução de conflitos baseia-se na premissa de que, por meio do diálogo mediado, as partes envolvidas têm a oportunidade de expressar suas preocupações, interesses e necessidades de maneira construtiva, sem ser por meio de um julgamento formal ou adversarial.

A mediação promove a autonomia das partes, permitindo que elas tenham controle sobre o resultado final e muitas vezes resulta em acordos mais duradouros e satisfatórios do que aqueles impostos por decisões judiciais. Além disso, a mediação é flexível e adaptável a uma variedade de contextos e tipos de conflitos, tornando-a uma ferramenta valiosa na promoção da paz, da justiça e da resolução pacífica de disputas em nossa sociedade.

É importante ressaltarmos as características mais importantes da mediação, como a voluntariedade, no qual as partes participam da mediação por sua própria vontade e podem sair do processo a qualquer momento, a confidencialidade, tudo que é discutido durante a mediação geralmente é estritamente confidencial e não pode ser usado em um tribunal, exceto em circunstâncias muito limitadas, a imparcialidade, a autodeterminação, as partes têm o poder de tomar decisões sobre o resultado da disputa (CNJ, 2019).

O mediador não impõe soluções, apenas ajuda a facilitar o diálogo, a economia de tempo e dinheiro, e por fim, a maior satisfação das partes, as partes ficam mais satisfeitas com os resultados da mediação, pois têm mais controle sobre o processo e podem encontrar soluções personalizadas. A mediação é frequentemente utilizada em uma variedade de contextos,

incluindo disputas familiares, comerciais, de vizinhança, de trabalho e comunitárias (CNJ, 2019).

A lei que regulamenta a mediação no Brasil, é a Lei 15.140 de 2015, que estabelece os princípios que norteiam sua prática, uma abordagem essencial para a resolução de conflitos de forma mais eficaz e harmoniosa. O primeiro princípio é a imparcialidade do mediador, garantindo que o mediador seja neutro e imparcial, não favorecendo nenhuma das partes envolvidas. Isso é fundamental para criar um ambiente de confiança e equidade. O princípio de isonomia entre as partes assegura que ambas tenham igualdade de condições e oportunidades durante o processo de mediação, evitando qualquer desequilíbrio de poder (CNJ, 2019). Temos também o princípio da oralidade, da informalidade, os quais promovem um ambiente menos estruturado, onde as partes se sintam mais à vontade para discutir suas questões de maneira menos rígida e burocrática, facilitando o diálogo e a compreensão mútua (CNJ, 2019).

O princípio da autonomia da vontade das partes reconhece que as partes têm o direito de tomar decisões informadas e voluntárias durante a mediação, sem serem forçadas a aceitar acordos indesejados. A busca do consenso é um dos pilares da mediação, incentivando as partes a trabalharem juntas para encontrar soluções que atendam aos interesses de ambas, ao invés de impor decisões unilaterais. O princípio da confidencialidade é essencial para garantir que as informações compartilhadas durante a mediação sejam mantidas em sigilo, criando um ambiente seguro para a discussão aberta de questões sensíveis (CNJ, 2019).

Por fim, a boa-fé é um princípio que destaca a importância de agir com honestidade e sinceridade durante a mediação, promovendo um clima de cooperação e construção de soluções duradouras. Esses princípios, quando observados e respeitados, contribuem para tornar a mediação uma ferramenta eficaz na resolução de conflitos, fomentando a colaboração e a busca por soluções mutuamente satisfatórias (CNJ, 2019).

No tocante a arbitragem, é um processo em que as partes envolvidas em uma disputa concordam em submeter a questão a um terceiro neutro chamado árbitro, que age como um juiz privado. As decisões do árbitro são vinculativas e podem ser executadas como sentenças judiciais.

O instituto da arbitragem manifesta-se na forma de solução heterocompositiva na qual a solução provém de um terceiro imparcial. Possui força vinculante e impositiva, tal qual a forma de solução adjudicada, mas difere da mediação, que é um método consensual. Como acentua Fernanda Tartuce (2008, apud Santos, 2018, pág.16):

É quando um terceiro alheio ao conflito define a resposta com caráter impositivo em relação aos contendores. Acrescenta ainda que tal mecanismo pode se verificar pela via da arbitragem e pela via jurisdicional. Na primeira via o terceiro, considerado de confiança, é escolhido pelas próprias partes com o dever de decidir o impasse por elas apresentados, e na segunda via uma das partes acessa o Poder Judiciário para obter uma decisão proferida por uma autoridade estatal sobre o conflito apresentado

Aqui também é importante ressaltar as suas principais características, como a vinculação, a qual as partes concordam em cumprir a decisão do árbitro, tornando-a vinculativa, a privacidade, ao contrário dos tribunais públicos, a arbitragem é geralmente confidencial, embora isso possa variar dependendo das regras específicas. Nesse passo, temos a especialização, na arbitragem as partes podem escolher árbitros com experiência e conhecimento em sua área específica de disputa, o que pode resultar em decisões mais seguras, a rapidez, a arbitragem é frequentemente mais rápida do que os processos judiciais, pois as partes têm mais controle sobre o cronograma.

Há também a flexibilidade, a qual as partes podem adaptar o processo de arbitragem às suas necessidades, incluindo a escolha das regras, do árbitro e do local e por fim os custos são previsíveis, as partes têm mais controle sobre eles. A arbitragem é comumente usada em disputas comerciais, contratos, questões de propriedade intelectual e em setores onde a confidencialidade é especialmente importante. Tanto a mediação quanto a arbitragem oferecem alternativas valiosas ao processo judicial tradicional para resolver disputas.

A escolha entre esses métodos dependerá das circunstâncias específicas da disputa, das preferências das partes e dos objetivos desejados, como privacidade, celeridade e custos controlados. Ambas as abordagens têm a vantagem de permitir que as partes envolvidas tenham mais controle sobre o processo e busquem soluções personalizadas para seus conflitos.

A arbitragem, por outro lado, é um processo no qual as partes envolvidas em uma disputa concordam em submeter a questão a um terceiro chamado árbitro. A arbitragem é frequentemente escolhida quando as partes desejam resolver sua disputa de forma mais privada, rápida e especializada do que o sistema de justiça tradicional oferece.

A mediação tem raízes históricas profundas em várias culturas ao redor do mundo, era frequentemente usada por sociedades indígenas e comunidades antigas para resolver disputas comunitárias. No entanto, a mediação moderna como a conhecemos hoje começou a ganhar reconhecimento e desenvolvimento significativo no século XX. Os movimentos de direitos civis e a busca por métodos alternativos de resolução de conflitos nos Estados Unidos e em outros lugares contribuíram para sua expansão.

A mediação começou a ganhar destaque nos Estados Unidos, gerando o movimento conhecido como "*collaborative law*", traduzindo, advocacia colaborativa. Houve então, uma grande influência para o avanço da mediação no cenário brasileiro. Dispõe Tartuce (2018, n.p):

O movimento da mediação comunitária floresceu alimentado pelo apoio público, assim como cresceu a utilização da mediação em questões de direito de família (com maior envolvimento também de psicólogos). A mediação familiar passou a ser obrigatória em alguns estados americanos e gerou também um movimento chamado de "*collaborative law*" (advocacia colaborativa).

A mediação é um mecanismo de resolução de conflitos que tem ganhado crescente importância no Brasil ao longo dos últimos anos. Sua evolução representa não apenas uma mudança nas abordagens tradicionais de resolução de litígios, mas também uma resposta às demandas por um sistema jurídico mais acessível, eficiente e humanizado.

Historicamente, o sistema judiciário brasileiro enfrenta desafios significativos relacionados à morosidade, à sobrecarga de processos e à falta de recursos para atender a crescente demanda por serviços jurídicos. A judicialização excessiva, juntamente com os altos custos associados aos processos judiciais, levou a uma busca por alternativas mais eficazes para resolver disputas. Foi nesse contexto que a mediação começou a ganhar destaque.

A década de 1990 marca o início da formalização da mediação no Brasil, no entanto, o verdadeiro impulso veio com a Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que estabeleceu diretrizes para a criação e funcionamento dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs). Esses centros passaram a promover ativamente a mediação como forma de solucionar conflitos antes de chegarem ao tribunal.

A partir desse marco regulatório, a mediação no Brasil experimentou um crescimento substancial. A conscientização sobre os benefícios da mediação se espalhou, tanto entre os profissionais do direito quanto entre o público em geral, assim universidades e instituições passaram a oferecer cursos de capacitação em mediação, resultando em um aumento no número de mediadores qualificados.

Outro passo importante foi a promulgação da Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015), que estabeleceu regras específicas para a mediação no Brasil, definindo diretrizes claras para sua aplicação e reconhecendo sua validade jurídica. Essa legislação reforçou a confiabilidade da mediação como método de resolução de conflitos e contribuiu para sua aceitação mais ampla, juntamente com o Novo Código de Processo Civil de 2015.

A evolução da mediação no cenário nacional, não se limitou apenas ao contexto judicial, empresas, instituições de ensino, comunidades e famílias também passaram a adotar a mediação como meio eficaz de resolver conflitos. Sua aplicação se expandiu para áreas como direito de

família, direito do consumidor, direito empresarial, entre outros. Além disso, a mediação tem sido promovida como uma ferramenta essencial para a construção de uma cultura de paz e de resolução pacífica de disputas em nossa sociedade (Faleck, Tartuce, s.d.).

A mediação enfatiza a importância do diálogo, da empatia e da colaboração na busca por soluções consensuais, seu avanço representa um progresso significativo na transformação do sistema jurídico e na promoção de uma justiça mais acessível e eficaz. A aceitação crescente da mediação como alternativa à litigância tradicional reflete a busca por métodos mais eficientes e humanizados de resolução de conflitos, contribuindo para uma sociedade mais justa, pacífica e harmoniosa.

A arbitragem também tem uma longa história, com registros de práticas arbitrais que remontam à antiguidade, no entanto, a arbitragem moderna como uma alternativa institucionalizada ao sistema de justiça estatal se desenvolveu ao longo dos séculos XVIII e XIX. Muitos países promulgaram leis de arbitragem para regulamentar e incentivar esse método de resolução de disputas. A Convenção de Nova York sobre o Reconhecimento e a Execução de Sentenças Arbitrais Estrangeiras, adotada em 1958, desempenhou um papel fundamental na promoção da arbitragem internacional (Gregório, 2023).

A arbitragem é um mecanismo alternativo de resolução de conflitos que experimentou uma notável evolução no Brasil, sua trajetória reflete não apenas a busca por métodos mais eficientes de solução de litígios, mas também a crescente aceitação da arbitragem como uma ferramenta valiosa para a promoção da segurança jurídica e do desenvolvimento econômico. O início da evolução da arbitragem nacional pode ser traçado até a promulgação da Lei de Arbitragem (Lei nº 9.307/1996), que conferiu ao país um marco legal sólido para a prática da arbitragem. Essa lei estabeleceu as bases para a realização de arbitragens no Brasil, reconhecendo a validade e a eficácia dos laudos arbitrais como decisões finais e vinculativas (Gregório, 2023).

Com a promulgação da Lei de Arbitragem, o Brasil se alinhou com as melhores práticas internacionais em termos de resolução de conflitos comerciais, com isso atraiu a atenção de empresas nacionais e estrangeiras, que passaram a incorporar cláusulas de arbitragem em seus contratos. A confiabilidade da arbitragem como um método eficaz de resolução de disputas cresceu, contribuindo para a sua expansão.

Outro marco importante na evolução da arbitragem no Brasil foi a criação do Centro de Arbitragem e Mediação da Câmara de Comércio Brasil-Canadá (CAM-CCBC) em 1979, desempenhou um papel pioneiro na promoção e desenvolvimento da arbitragem comercial no país, servindo como modelo para a criação de outros centros de arbitragem (Gregório, 2023).

A evolução da arbitragem no Brasil também foi reforçada pela atuação do Poder Judiciário, que passou a adotar uma postura favorável à arbitragem, respeitando e reforçando a autonomia das partes em submeter suas disputas a esse mecanismo. Decisões judiciais passaram a ser mais consistentemente favoráveis à execução dos laudos arbitrais, fortalecendo a segurança jurídica desse processo.

A evolução da arbitragem no Brasil representou uma transformação significativa no cenário jurídico e econômico, passou de um país com um sistema de resolução de disputas predominantemente judicial para um ambiente onde a arbitragem é uma alternativa amplamente aceita e valorizada. Essa evolução contribuiu para a promoção da segurança jurídica, da eficiência na resolução de conflitos e do desenvolvimento econômico, consolidando a arbitragem como um instrumento fundamental na busca por uma justiça ágil e eficaz.

2.2 Dispositivos jurídicos que tratam da mediação e arbitragem no Brasil

A regulamentação e o reconhecimento da mediação e arbitragem variam de país para país, os quais têm leis específicas que governam esses métodos alternativos de resolução de conflitos. No cenário brasileiro a mediação é regulada pela Lei de Mediação 15.140 de 2015, a qual representa um avanço significativo no panorama jurídico brasileiro, ao estabelecer diretrizes claras e abrangentes para a utilização da mediação como método eficaz de solução de conflitos.

Essa legislação, em vigor desde 2015, tem como objetivo primordial incentivar a resolução pacífica de disputas, reduzir a sobrecarga do Poder Judiciário e promover uma cultura de diálogo e conciliação no país. Um dos principais pilares da Lei de Mediação é a promoção da cultura da paz e da busca do consenso. A mediação, conforme delineada na lei, é um processo no qual um terceiro imparcial, o mediador, auxilia as partes em conflito a identificar suas preocupações, interesses e necessidades comuns, buscando soluções que atendam a ambas. Esse enfoque na cooperação e na comunicação aberta é essencial para a resolução eficaz e duradoura de disputas (Brasil, 2015).

A mediação prevista na Lei 15.140/2015 pode ser aplicada a uma ampla gama de conflitos, desde disputas familiares até litígios comerciais complexos. A flexibilidade desse método permite que as partes adaptem o processo de acordo com suas necessidades específicas, o que muitas vezes resulta em soluções mais satisfatórias do que aquelas impostas por uma decisão judicial.

Outro aspecto relevante da lei é a sua ênfase na voluntariedade da mediação. As partes envolvidas em um conflito devem concordar voluntariamente em participar do processo de mediação, respeitando a autonomia de sua vontade. Isso cria um ambiente propício para a resolução colaborativa de disputas, uma vez que as partes estão mais dispostas a se envolverem no processo (Brasil, 2015).

A Lei de Mediação também prevê a possibilidade de homologação judicial do acordo alcançado durante a mediação, conferindo-lhe força de título executivo judicial. Isso torna o acordo vinculativo e facilita a sua execução, caso necessário. No entanto, é importante notar que a mediação não é adequada para todos os tipos de disputas, especialmente aquelas que envolvem violência, ameaças ou questões de direitos indisponíveis (Brasil, 2015).

A lei de Mediação 15.140/2015, representa um passo significativo em direção à promoção de uma cultura de resolução pacífica de conflitos no Brasil. Ela fornece um arcabouço legal sólido para a prática da mediação, reconhecendo sua importância na redução da litigância e na construção de soluções que atendam aos interesses das partes envolvidas. Com sua implementação e disseminação adequadas, essa lei tem o potencial de transformar a maneira como a sociedade brasileira lida com conflitos, tornando-a mais harmoniosa e colaborativa (Tartuce, 2018).

Há também, a Resolução N° 125, de 29 de novembro de 2010, que é um marco importante no cenário jurídico brasileiro. Emitida pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), essa resolução tem como objetivo promover a conciliação e a mediação como métodos alternativos de resolução de conflitos, buscando desafogar o sistema judiciário, oferecer uma justiça mais acessível e eficiente, e promover uma cultura de paz em nossa sociedade (CNJ, 2010).

A resolução estabelece diretrizes para a criação e funcionamento dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs), que são órgãos auxiliares do Poder Judiciário voltados para a promoção da conciliação e mediação. Esses centros têm como missão principal buscar a solução consensual dos conflitos, evitando a litigiosidade excessiva e seus impactos negativos na vida das pessoas e das empresas (CNJ, 2010).

Um dos princípios fundamentais da Resolução N° 125/2010 é o da autonomia da vontade das partes envolvidas no conflito. Isso significa que as partes têm o direito de decidir ativamente sobre a solução de suas divergências, com a ajuda de um mediador ou conciliador imparcial. A resolução também preconiza a confidencialidade, a imparcialidade e a neutralidade dos mediadores e conciliadores, garantindo assim um ambiente propício para a negociação e a resolução pacífica dos litígios (CNJ, 2010).

Além disso, a resolução estabelece a obrigatoriedade da tentativa de conciliação ou mediação nas ações judiciais que versem sobre direitos disponíveis. Essa obrigatoriedade visa descongestionar o Judiciário, priorizando a resolução consensual dos conflitos sempre que possível. Isso é especialmente relevante em um país como o Brasil, onde o acúmulo de processos judiciais é um problema crônico.

Outro aspecto importante da Resolução N° 125 é a sua ênfase na capacitação de mediadores e conciliadores. Ela estabelece a necessidade de formação específica e contínua para esses profissionais, visando assegurar que tenham as habilidades necessárias para conduzir eficazmente as sessões de conciliação e mediação. Isso contribui para a qualidade do serviço oferecido pelos CEJUSCs e para a confiança das partes no processo (CNJ, 2010).

Ainda, a resolução prevê a criação de Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMECs) nos tribunais, com a responsabilidade de supervisionar e coordenar a implementação dos CEJUSCs. Essa estrutura organizacional fortalece a cultura da mediação e conciliação em todo o sistema judiciário (CNJ, 2010). A Resolução N° 125 de 29/11/2010 é um instrumento fundamental para a promoção da pacificação social e para a melhoria da eficiência do sistema de justiça brasileiro, ao incentivar a conciliação e a mediação como alternativas à judicialização, ela contribui para a redução da morosidade processual, a diminuição dos custos do litígio e a promoção de uma cultura de resolução pacífica de conflitos.

No âmbito da arbitragem, as leis são fundamentais em muitos países, proporcionando estruturas legais que definem os procedimentos e regras para a resolução de disputas por meio da arbitragem. Além disso, a Convenção de Nova York de 1956, desempenha um papel vital no cenário internacional da arbitragem. Esta convenção é um tratado global que simplifica o reconhecimento e a execução de sentenças arbitrais estrangeiras em mais de 160 países. Ela promove a uniformidade e a eficiência na aplicação das decisões arbitrais além das fronteiras nacionais (Gregório, 2023).

No Brasil, a arbitragem é regulada pela Lei 9.307 de 1996, também conhecida como "Lei da Arbitragem", representa um marco significativo no cenário jurídico brasileiro, introduzindo uma modalidade eficaz e flexível para a solução de litígios. Esta legislação, em vigor há mais de duas décadas, desempenhou um papel fundamental na promoção da celeridade e da eficiência na resolução de conflitos, contribuindo para a desafogar o Poder Judiciário e tornar o ambiente de negócios mais seguro.

Um dos pilares fundamentais da Lei de Arbitragem é a autonomia da vontade das partes envolvidas em uma disputa. De acordo com a lei, as partes têm a liberdade de escolher a arbitragem como meio para resolver suas controvérsias, bem como de determinar as regras e

procedimentos do processo arbitral. Essa flexibilidade permite que as partes adaptem a arbitragem às especificidades de seus litígios e às suas necessidades, o que muitas vezes resulta em processos mais eficientes e direcionados para a solução das questões em disputa (Brasil, 1996).

Outro princípio-chave da Lei de Arbitragem é a imparcialidade e independência dos árbitros, garantindo que o processo seja conduzido por profissionais neutros e especializados no assunto em questão, contribuindo para a confiança das partes no processo arbitral e para a justiça das decisões proferidas. A sentença arbitral, resultante do processo, é equiparada a uma decisão judicial, possuindo força executória e vinculativa entre as partes (Brasil, 1996). A decisão pode ser executada perante os tribunais brasileiros, evitando longos processos de execução. A Lei de Arbitragem estabelece diretrizes para o âmbito internacional, o que atrai investimentos estrangeiros e contribui para a harmonização das práticas arbitrais brasileiras com padrões internacionais.

Vale destacar que a Lei de Arbitragem também prevê a colaboração entre o sistema arbitral e o Poder Judiciário, permitindo que medidas cautelares sejam adotadas antes ou durante o processo arbitral, bem como reconhecendo a importância da homologação da sentença arbitral pelo Judiciário brasileiro. Entretanto, apesar de suas muitas vantagens, a arbitragem não é uma panaceia para todos os tipos de disputa. Há casos em que a jurisdição estatal é mais adequada, como questões de direitos indisponíveis ou de ordem pública (Carmona, 2009, n.p).

A Lei de Arbitragem 9.307 de 1996 desempenhou um papel vital na transformação do sistema de resolução de disputas no Brasil. Ela promoveu a celeridade, a eficiência e a confiabilidade na solução de litígios, beneficiando empresas, instituições e indivíduos que buscam uma alternativa eficaz ao litígio judicial tradicional. Ao longo dos anos, essa legislação tem consolidado seu lugar como uma ferramenta crucial para a promoção da segurança jurídica e do ambiente de negócios no país.

Além das leis e convenções, diversas instituições especializadas em arbitragem e mediação desempenham um papel significativo na oferta de serviços e na definição de procedimentos. A Câmara de Comércio Internacional (CCI) e o Centro de Arbitragem e Mediação da Câmara de Comércio de Nova York (CPR), por exemplo, têm seus próprios regulamentos e procedimentos que as partes podem adotar ao escolher usar seus serviços. Esses regulamentos garantem a transparência e a consistência nos processos de resolução de disputas conduzidos por essas instituições.

Além dessas leis e resoluções específicas, a mediação e a arbitragem também são abordadas em outros dispositivos legais, como o Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015), que reconhece a validade dos acordos extrajudiciais, inclusive os obtidos por meio de mediação, e estabelece a cooperação entre o Poder Judiciário e os métodos alternativos de resolução de conflitos.

Nesse ínterim, as leis e os regulamentos de instituições desempenham papéis cruciais na promoção da resolução eficiente de disputas por meio de métodos alternativos, como a arbitragem e a mediação, contribuindo para a estabilidade e a previsibilidade nas relações comerciais e jurídicas em âmbito nacional e internacional.

Portanto, a mediação e a arbitragem são métodos alternativos eficazes de resolução de conflitos, cada um com seu próprio conjunto de princípios, regulamentações e histórias. A crescente aceitação desses métodos em todo o mundo reflete a busca por alternativas mais eficientes e colaborativas para a resolução de disputas em comparação com o litígio tradicional.

2.3 A Deslegalização da Jurisdição Brasileira

O "fenômeno da deslegalização" na jurisdição brasileira é um conceito que se refere ao movimento de redução da intervenção do Estado na regulação e no controle das atividades econômicas e sociais por meio de leis e regulamentações. Esse fenômeno está intimamente ligado à ideia de flexibilização das normas legais e ao aumento da autonomia das partes envolvidas em diversas esferas da vida social e econômica (Canotilho, 2002).

Este é uma resposta a uma série de fatores que levaram à percepção de que a regulamentação excessiva e a burocracia podem criar entraves ao desenvolvimento econômico e à eficiência na administração pública. A globalização tem impulsionado o Brasil a se tornar mais ágil e competitivo no cenário internacional.

Nesse contexto, frequentemente é necessário reduzir regulamentações que possam ser vistas como excessivas para estimular o desenvolvimento econômico. Segundo Canotilho (2002), a deslegalização acontece quando uma lei, sem adentrar na elaboração de regras detalhadas sobre determinado assunto, reduz formalmente seu nível normativo, o que possibilita que esse tema possa ser posteriormente alterado por meio de regulamentos (Canotilho, 2002).

Embora a atividade de legislar seja fundamental para garantir segurança jurídica aos cidadãos, a proliferação excessiva de leis que frequentemente apenas alteram textos já existentes pode, paradoxalmente, prejudicar a formação de um ordenamento jurídico sólido e confiável. Conforme observado por Moreira Neto, a deslegalização justifica a luta contra o

excessivo aumento na quantidade de leis em vigor, as quais muitas vezes resultam em insegurança e confusão para aqueles que estão sujeitos a elas (Moreira Neto, 2003, p. 173).

A busca pela desburocratização é uma resposta direta à complexidade e à excessiva regulamentação que historicamente caracterizaram a administração pública brasileira. Simplificar processos e procedimentos é essencial para melhorar a eficiência do setor público, além disso, as mudanças tecnológicas desempenham um papel crucial na deslegalização, o avanço tecnológico pode tornar obsoletas regulamentações existentes, ao mesmo tempo em que cria a necessidade de novas regulamentações em áreas emergentes, como a proteção de dados e a cibersegurança, para garantir a segurança e a privacidade dos cidadãos e empresas.

Vários exemplos de deslegalização no Brasil demonstram essas tendências, como, a Reforma Trabalhista por meio da Lei 13.467, de 2017, é um marco significativo que flexibilizou muitas normas trabalhistas, permitindo acordos diretos entre empregadores e empregados em áreas como jornada de trabalho, férias e remuneração. Essa medida visou tornar o mercado de trabalho mais dinâmico e compatível com as necessidades das empresas em um mundo globalizado.

O setor de telecomunicações também passou por uma deslegalização notável com a revisão do Marco Regulatório das Telecomunicações em 2020. Essa revisão eliminou várias regulamentações obsoletas e buscou promover investimentos e inovação no setor, tornando-o mais competitivo e alinhado com as demandas tecnológicas atuais. Outro exemplo relevante é o Marco Legal das Startups, aprovado em 2021. Esse marco representa um esforço para reduzir a burocracia e criar um ambiente mais favorável para empresas inovadoras. Isso inclui a simplificação de processos de registro e investimento, estimulando o empreendedorismo e a inovação no país (Monteiro, 2012).

A deslegalização no Brasil é uma resposta às pressões da globalização, à necessidade de tornar a administração pública mais eficiente, e ao impacto das mudanças tecnológicas. Os exemplos citados ilustram como o país está buscando simplificar regulamentações, promover a inovação e melhorar a competitividade em diversos setores da economia. Nesse sentido, o fenômeno da deslegalização na jurisdição brasileira é um processo de redução da intervenção estatal por meio da simplificação e flexibilização das regulamentações.

Embora possa promover a eficiência e a competitividade, também apresenta desafios relacionados à proteção dos direitos dos trabalhadores, do meio ambiente e à manutenção da segurança jurídica. Portanto, encontrar um equilíbrio adequado entre a deslegalização e a proteção dos interesses públicos e sociais é um desafio contínuo na governança do Brasil (Santos, 2009).

O fenômeno da deslegalização na jurisdição brasileira, particularmente no contexto da mediação e arbitragem, representa uma transformação notável na forma como a sociedade e o sistema legal abordam a resolução de disputas. Esse fenômeno é uma resposta às demandas por eficiência, flexibilidade e celeridade na administração da justiça, e tem tido um impacto significativo no campo jurídico do país. A deslegalização refere-se à diminuição deliberada das regulamentações excessivas e burocráticas, permitindo que as partes envolvidas em conflitos tenham maior controle sobre o processo de resolução de disputas (Monteiro, 2012).

A mediação e a arbitragem são duas modalidades de resolução de conflitos que se beneficiam consideravelmente desse fenômeno. A crescente utilização da arbitragem no Brasil é um exemplo notável da deslegalização, tendo em vista, que a Lei de Arbitragem, estabelece as bases para a condução de procedimentos arbitrais, permitindo que as partes escolhessem árbitros e determinam as regras do processo. Isso conferiu maior autonomia às partes e ajudou a aliviar a sobrecarga do sistema judiciário tradicional.

A mediação, por outro lado, também tem prosperado no ambiente de deslegalização. A Lei de Mediação, trouxe diretrizes específicas para a resolução de conflitos por meio da mediação, promovendo a comunicação e o entendimento entre as partes. Isso representa um afastamento das abordagens mais tradicionais de litígio e enfatiza a busca por soluções colaborativas. Existem vários fatores que impulsionaram o crescimento da mediação e arbitragem no Brasil em decorrência da deslegalização: agilidade e celeridade, especialização, confidencialidade e redução da sobrecarga judicial.

No entanto, é importante reconhecer que a deslegalização não está isenta de desafios. Um deles é a necessidade de garantir que a proteção dos direitos das partes seja mantida. A falta de regulamentação adequada pode criar um ambiente em que as partes mais fracas possam ser prejudicadas. Portanto, é essencial encontrar um equilíbrio que promova a eficiência sem sacrificar a justiça e a equidade. Além disso, é crucial continuar aprimorando o quadro regulatório relacionado à mediação e arbitragem para garantir que esses métodos de resolução de disputas atendam aos mais altos padrões de qualidade e ética.

Em conclusão, o fenômeno da deslegalização na jurisdição brasileira, especialmente no que diz respeito à mediação e arbitragem, representa uma evolução importante no campo da resolução de disputas. Ele oferece às partes envolvidas em conflitos a oportunidade de ter mais controle sobre o processo, promovendo eficiência e agilidade.

É essencial que esse fenômeno seja acompanhado de regulamentações adequadas para garantir a proteção dos direitos das partes e a integridade dos procedimentos. A deslegalização

está moldando o futuro da justiça no Brasil, tornando-a mais acessível, ágil e alinhada com as necessidades das partes envolvidas.

2.4 Inserção da Mediação e Arbitragem no Poder Público Brasileiro e no Sistema Administrativo

A inserção da mediação e arbitragem no poder público brasileiro e no sistema administrativo representa uma evolução significativa na resolução de conflitos e na gestão de controvérsias envolvendo órgãos governamentais e entidades privadas. Essas ferramentas oferecem uma alternativa eficaz aos métodos tradicionais de resolução de disputas, como o litígio judicial, e contribuem para a agilidade e a eficiência na administração pública.

A Lei de Mediação, estabelece os princípios e as diretrizes para a utilização da mediação no âmbito administrativo e judicial, que permite que órgãos públicos promovam programas de mediação e conciliação, facilitando a resolução de conflitos:

A Lei Nº 13.140 contribui para a atual concepção da Administração Pública dialógica em detrimento de uma Administração Pública Monóloga, onde predomina a imperatividade do estado. Na Administração Pública dialógica há um verdadeiro diálogo entre o Poder Público e todos aqueles que serão atingidos pela atuação pública. Baptista (2018. pág.9)

Ainda dispõe que:

O novo ordenamento processual publicado em 2015 teve como um dos pilares basilares tentar desafogar o judiciário brasileiro prevendo a audiência de conciliação no Art. 334.2 No mesmo ano de publicação do Código de Processo Civil, tivemos ainda a Lei Nº 13.140/15 que disciplinou a mediação no âmbito da Administração Pública. Percebe-se, portanto, que nos últimos anos presenciamos uma difusão de fomento e regulamentação das práticas de transação como forma de tentar remodelar, a cultura ainda corrente no Brasil, de litigar e buscar as respostas nos Tribunais. Baptista (2018. pág.11)

Por sua vez, a Lei de Arbitragem, regulamenta a arbitragem como um método de resolução de litígios, que pode ser utilizado tanto no âmbito público quanto privado. Os artigos 1º e 2º da Lei de arbitragem, dispõe que a administração pública direta e indireta poderá utilizar-se da arbitragem para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis, desde que estejam em conformidade com os requisitos legais estabelecidos e considerando sempre o interesse público e a transparência no processo decisório. Essa abertura para a arbitragem representa um avanço na busca por soluções ágeis e especializadas para disputas que envolvem a administração pública e seus parceiros, contribuindo para a eficiência e eficácia na gestão de contratos e acordos celebrados pelo setor público.

Assim, um grande exemplo é a inclusão nos contratos administrativos, tendo em vista, que muitos contratos celebrados pelo poder público passaram a incluir cláusulas de mediação e arbitragem como meio de solução de controvérsias. Essas cláusulas permitem que as partes envolvidas recorram à mediação ou arbitragem antes de ingressar com uma ação judicial, economizando tempo e recursos (Yamamoto, 2018).

A implementação da mediação e arbitragem no âmbito do poder público brasileiro envolve a criação de estruturas específicas para a gestão de conflitos, reforçando a formação de mediadores e árbitros qualificados e a criação de centros de resolução de conflitos dentro das instituições públicas. Essas estruturas têm o objetivo de facilitar a comunicação entre os cidadãos e a administração pública, promovendo a resolução consensual de disputas.

Os Centros de Mediação e Arbitragem existem em diversos estados e municípios brasileiros, os quais criaram centros de mediação e arbitragem voltados para atender às demandas da administração pública. Esses centros oferecem serviços de mediação e arbitragem para resolver disputas entre órgãos públicos, fornecedores, prestadores de serviços e cidadãos, a mediação também foi adotada em órgãos da administração pública direta e indireta (Baptista, 2018, pág.8).

As Câmaras de Arbitragem Públicas, já existentes em alguns estados brasileiros, como São Paulo, para resolver litígios envolvendo o poder público e particulares, são destinadas a questões mais complexas e de maior valor. Essas Câmaras terão a responsabilidade não apenas de resolver os conflitos, mas também de facilitar a celebração de termos de ajustamento de conduta, além de avaliar a viabilidade dos pedidos de solução de litígios (Baptista, 2018, pág.8).

O poder público brasileiro tem buscado estimular a autocomposição e a resolução de conflitos de forma amigável, incluindo a promoção de audiências de conciliação e mediação em processos judiciais que envolvem órgãos públicos. Em âmbito federal e estadual, várias agendas de modernização e desburocratização incluíram a promoção da mediação e arbitragem como parte das políticas públicas. O objetivo é tornar o sistema de administração de conflitos mais ágil e eficiente (Yamamoto, 2018).

A mediação, em particular, pode ser uma ferramenta valiosa em casos que envolvem conflitos entre órgãos públicos e cidadãos, pois permite que ambas as partes expressem suas preocupações, interesses e necessidades de maneira construtiva, em um ambiente de diálogo mediado, não apenas reduzindo a litigiosidade, mas também fortalecendo a confiança dos cidadãos no sistema administrativo.

A lei de mediação, prevê em seu artigo 32 sobre a normatização da autocomposição de litígios no campo da Administração Pública, consolidando a ampliação de oportunidades de

autocomposição em relação à Resolução 125/2010 do CNJ, que não incluía essa possibilidade no contexto da Administração Pública. Ademais, a arbitragem pode ser aplicada em questões contratuais entre o poder público e empresas ou organizações privadas, oferecendo uma maneira eficiente e imparcial de resolver disputas, muitas vezes acelerando a obtenção de resultados e reduzindo os custos associados a longos processos judiciais.

No que concerne à arbitragem, há muitas vantagens para celebração dos contratos administrativos, como a redução dos custos de transação, pois consiste em uma qualidade melhor das decisões sobre a questão em disputa, quando comparadas ao processo judicial convencional. Isso ocorre devido à maior expertise dos árbitros escolhidos pelas partes e ao tempo adicional dedicado ao estudo minucioso do caso em julgamento, ressalta Yamamoto que:

Com efeito, muitas vezes os árbitros que compõem o Tribunal Arbitral são escolhidos pelas partes exatamente em função de sua experiência e expertise anteriores em relação a um determinado assunto ou área de conhecimento, o que diminui consideravelmente as chances de equívocos no julgamento e a probabilidade de posterior contestação ou recusa ao cumprimento da sentença arbitral pelas partes. (Yamoto, 2018, pág. 24)

Nesse contexto, a opção pelo uso do sistema judicial para resolver disputas contra órgãos da administração direta ou indireta sempre se mostrou excessivamente demorada e, conseqüentemente, dispendiosa. Além disso, essa abordagem agrava a já sobrecarregada estrutura do Poder Judiciário, que, em última instância, é financiada pelos recursos do próprio Estado.

Portanto, torna-se evidente que a escolha de utilizar a arbitragem como meio de resolver disputas relacionadas a contratos da Administração Pública (desde que envolvam apenas direitos patrimoniais disponíveis) após precificação pelos agentes econômicos apresenta um notável potencial para aumentar a eficiência e reduzir os custos envolvidos.

“Os incentivos para a previsão de arbitragem nesses contratos são predominantemente financeiros, de economia nos custos de transação, com resultados positivos para a sociedade. A Administração Pública deixa de usar o Judiciário (mantido pelo Estado), reduzindo custos e tentando gerar mais eficiência aos serviços prestados aos jurisdicionados. Os parceiros contratados, cientes da previsão em solucionar conflitos extrajudicialmente oferecerão preços menores. Estudos internacionais demonstram que a previsão de meios adequados de solução de conflitos em contratos de concessão pode gerar redução de até 20% no custo da tarifa cobrada dos usuários finais. Além disso, há redução dos custos no processo arbitral comparado ao processo judicial. A economia pode chegar a quase 60%.”. selma f. lemes (2016, n.p *apud* Yamoto, 2018, pág.26)

A inclusão da mediação e arbitragem no sistema administrativo e poder público também reflete um movimento em direção à cultura da pacificação social. Promovendo a ideia de que a administração pública deve ser um agente ativo na resolução de conflitos, em vez de apenas um

órgão regulador e fiscalizador, contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa e harmoniosa.

Diante de tudo que foi apresentado, a utilização da Arbitragem e da Mediação no âmbito da administração pública emerge como uma oportunidade para aprimorar o acesso à justiça na sociedade contemporânea e enfrentar o desafio da lentidão do Poder Judiciário. No entanto, essas abordagens requerem uma avaliação cuidadosa dos pontos de controvérsia e uma análise minuciosa de sua conformidade com o ordenamento jurídico nacional (Santos, 2018).

Nesse sentido, deve-se ao fato de que somente por meio da busca incessante por métodos apropriados de resolução de disputas é possível atender às reais demandas de um Estado Democrático de Direito, que tem como pilares fundamentais a justiça e o bem-estar social, de acordo com Santos (2018, pág.4):

Dessa forma, é clarividente que o atual cenário jurídico brasileiro se delinea favoravelmente ao uso dos métodos adequados de resolução de conflitos, que, conforme excerto abaixo, são mencionados em diversos dispositivos do Novo CPC, além de contar com as novas previsões normativas trazidas pelas Leis 13.129/2015, 13.140/2015 e com as regras elencadas na Resolução 125/2010 do CNJ.

Portanto, é importante ressaltar que a implementação bem-sucedida da mediação e arbitragem no poder público requer o estabelecimento de regulamentos claros, a capacitação adequada de profissionais e a conscientização sobre a importância dessas práticas. Além disso, é essencial que o Estado demonstre sua disposição de adotar e promover ativamente esses métodos de resolução de conflitos.

Conforme Baptista, “A Lei Nº 13.140 contribui para a atual concepção da Administração Pública dialógica em detrimento de uma Administração Pública Monológica, onde predomina a imperatividade do estado. Na Administração Pública dialógica há um verdadeiro diálogo entre o Poder Público e todos aqueles que serão atingidos pela atuação pública” (2018, pág.9). Ou seja, na Administração Pública dialógica, há um verdadeiro diálogo entre o Poder Público e todos aqueles que serão afetados pela atuação pública, promovendo a participação ativa dos cidadãos, a transparência e a busca por soluções consensuais, o que fortalece os princípios democráticos e a legitimação das ações governamentais.

A inserção da mediação e arbitragem no sistema administrativo e no poder público requer um equilíbrio delicado entre a busca de soluções eficazes e a proteção dos interesses públicos, exige regulamentações claras, processos transparentes e a formação adequada de mediadores e árbitros para garantir que os resultados sejam justos e equitativos para todas as partes envolvidas (Lopes, 2018).

2.5 Mediação e Arbitragem no Direito Tributário Brasileiro

A mediação e arbitragem em matéria tributária são métodos alternativos de resolução de disputas que visam solucionar controvérsias relacionadas a questões fiscais e tributárias de maneira mais eficaz e eficiente do que o litígio judicial tradicional. Podem ser aplicados em diversas situações, desde conflitos entre contribuintes e órgãos fiscais até disputas entre empresas e governos em relação a questões fiscais complexas.

É relevante mencionar que atualmente o sistema judicial brasileiro não está atendendo de forma eficaz às demandas relacionadas aos processos de execuções fiscais, resultando na redução da arrecadação tributária e na limitação do orçamento público. Diante desse cenário, torna-se imperativo buscar alternativas para aumentar as receitas governamentais, uma vez que os métodos convencionais de resolução de disputas tributárias, como o processo administrativo e a execução fiscal, não estão sendo suficientes para ampliar a coleta de impostos, ao passo que para o contribuinte se oportuniza novas armas para neutralizar de modo adequado os litígios travados com fisco mediante a arrecadação. (Baptista, 2018, p. 2).

Nesse contexto, é importante o papel em constante expansão da Advocacia Pública ao introduzir os métodos alternativos de resolução de conflitos no campo tributário, visando aprimorar a gestão dos processos de execução fiscal. Sua atuação tem se mostrado eficaz na prevenção da judicialização de disputas, assim como, na rápida solução das que já estão em curso perante o sistema judicial (Baptista, 2018).

A mediação e a arbitragem têm se tornado temas de crescente relevância no âmbito do direito tributário brasileiro, oferecendo abordagens alternativas e eficazes para a resolução de disputas fiscais. No contexto do sistema tributário complexo, essas ferramentas desempenham um papel importante na busca por soluções mais ágeis e especializadas. Os conflitos tributários alcançaram proporções tão significativas, chegando ao ponto de ameaçar a capacidade do Poder Judiciário de desempenhar sua função fundamental de fornecer tutela jurisdicional.

Entretanto, é crucial destacar que esse diagnóstico não é uma novidade do século XXI. Há muito tempo, estudiosos do Direito Tributário já estavam cientes desse desafio. Vale mencionar que o Código Tributário em vigor, o Decreto-Lei nº 5.172, de 1966, já previa mecanismos de autocomposição de conflitos entre o ente tributante e o sujeito passivo tributado. Esse instrumento, importante ressaltar, é a transação, cujas bases legais estão estabelecidas nos artigos 156 (inciso III) e 171 do Código Tributário Nacional - CTN (Trigueiro, et al, s.d.).

O Direito Tributário Brasileiro é notório por sua complexidade, com uma infinidade de impostos, regulamentações e interpretações. Essa complexidade frequentemente leva a disputas

entre contribuintes e autoridades fiscais. A mediação e a arbitragem oferecem uma abordagem mais flexível e focada, permitindo que as partes encontrem maneiras eficazes de resolver suas controvérsias, segundo Baptista:

A repercussão bem sucedida da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal, incentivou a Advocacia Pública a transportar mecanismo similar nas execuções fiscais, e com isso incrementar a cultura da conciliação na seara tributária. (2018, pág.06)

Nesse sentido, uma das vantagens mais notáveis da mediação e arbitragem no Direito Tributário é a redução do número de litígios judiciais, isso ajuda a descongestionar o sistema judiciário, permitindo que os tribunais se concentrem em casos mais complexos e urgentes. A economia de recursos, tanto para o poder público quanto para os particulares envolvidos, também é uma consequência positiva, pois evita gastos excessivos em litígios prolongados.

A especialização é outro benefício fundamental desses métodos alternativos. Na arbitragem, por exemplo, as partes podem escolher árbitros com expertise em Direito Tributário, garantindo uma análise mais precisa e justa das questões em disputa. Além disso, a celeridade é uma característica marcante da mediação e arbitragem, pois esses processos costumam ser mais rápidos do que os judiciais, proporcionando uma solução mais ágil para as controvérsias.

A confidencialidade também é um aspecto crucial, especialmente em disputas tributárias, onde informações sensíveis podem estar envolvidas. As partes podem discutir detalhes estratégicos sem medo de que essas informações se tornem públicas, protegendo sua privacidade, vejamos o que assinala Baptista:

O processo tributário não pode manter-se exterior à onda de inovações no que tocante à ampliação das soluções de conflitos, em detrimento de um método tradicional atualmente utilizado. Neste ponto, ressalta-se a frutífera atuação da Advocacia Pública, que de forma inovadora transportou mecanismos alternativos para a seara fiscal.(2018, pág.11)

Todavia, é importante observar que a lei de mediação falhou no que diz respeito à mediação tributária. Isso ocorre devido ao artigo 38 que proíbe a negociação entre o contribuinte e a entidade pública quando se trata de questões tributárias. De maneira direta, o dispositivo mencionado previamente estabelece que, nos casos em que a disputa envolve questões tributárias, as disposições do Artigo 32, incisos II e III, que se referem especificamente a conflitos entre indivíduos e entidades de direito público, não serão aplicadas. Isso indica claramente que o Marco Legal da Mediação proibiu explicitamente a negociação tributária entre o contribuinte e a entidade tributante (Baptista, 2018, pág.10).

Assim, o artigo 38 da Lei de Mediação, estabelece a vedação à utilização da mediação nos casos que envolvam relação tributária entre contribuintes e a administração pública. Ou seja, de acordo com esse dispositivo legal, a mediação não pode ser aplicada em disputas relacionadas a tributos. Essa restrição é um ponto de debate no contexto da mediação tributária, uma vez que a mediação é conhecida por ser um meio eficaz de solução de conflitos que promove o diálogo, a negociação e a busca de soluções consensuais. A proibição da mediação em questões tributárias pode limitar as opções disponíveis para as partes envolvidas em disputas fiscais (Baptista, 2018).

No entanto, é importante compreender o raciocínio por trás dessa restrição. A mediação tributária pode envolver complexas questões legais e técnicas, muitas vezes relacionadas a interpretações da legislação tributária. A administração pública, ao proteger o interesse público na arrecadação de impostos, pode argumentar que a mediação poderia levar a acordos que não respeitam a lei tributária vigente, prejudicando a receita pública.

Por outro lado, aqueles que defendem a aplicação da mediação tributária argumentam que essa abordagem poderia resultar em soluções mais eficientes e menos onerosas do que o litígio judicial, beneficiando tanto os contribuintes quanto a administração pública. Além disso, a mediação poderia promover um ambiente de maior compreensão e colaboração entre as partes, em vez de um confronto adversarial (Baptista, 2018, pág.10). Assim se manifestou o Ministro Luiz Fux, DD. Presidente do colendo Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça (apud Trigueiro, et al, s.d.):

A solução dos processos tributários por meio de mecanismos de autocomposição desdobra-se em duplo benefício. De um lado, garante-se a isonomia e segurança jurídica ao tratamento de demandas repetitivas que tratam da temática, beneficiando os contribuintes. De outro, ampliam-se as fontes de receitas públicas para as unidades federativas. [...] (Brasil, 2021).

É importante notar que, embora o artigo 38 da Lei de Mediação proíba a mediação em questões tributárias, a legislação tributária brasileira prevê outros mecanismos de autocomposição, como a transação tributária e o parcelamento de dívidas fiscais, que podem ser usados para resolver disputas com a administração pública. A mediação tributária no Brasil enfrenta desafios devido às restrições estabelecidas pelo artigo 38 da Lei de Mediação.

Embora a mediação seja uma ferramenta valiosa de resolução de conflitos, a complexidade das questões tributárias e a necessidade de proteger a arrecadação pública levaram à proibição de seu uso nesse contexto. A busca por um equilíbrio entre a promoção da mediação como uma forma eficaz de solução de disputas e a necessidade de cumprir as leis

tributárias vigentes continua sendo um tópico importante de discussão no cenário jurídico brasileiro.

A adoção da arbitragem, da mediação e de outras abordagens adequadas para a solução de conflitos por parte das entidades públicas possibilita uma adaptação mais condizente do sistema jurídico brasileiro às necessidades dos cidadãos, sem, no entanto, reduzir a relevância do Poder Judiciário ou violar os princípios e normas que regem a esfera pública.

A mediação e a arbitragem tendem a desempenhar um papel fundamental no Direito Tributário brasileiro, oferecendo alternativas eficazes para a resolução de disputas fiscais em um sistema tributário complexo e desafiador. Esses métodos proporcionam celeridade, especialização, confidencialidade e autonomia, ao mesmo tempo em que contribuem para a redução da sobrecarga dos tribunais e para a promoção de relacionamentos construtivos entre contribuintes e autoridades fiscais. A crescente aceitação dessas práticas está moldando um ambiente mais ágil e eficiente no campo tributário, beneficiando todas as partes envolvidas.

Considerando essa perspectiva e à luz das permissões estabelecidas pela legislação brasileira de modo geral, especialmente o Código Tributário Nacional, e também as recentes Leis da Arbitragem e da Mediação, que em muitos de seus dispositivos promovem o uso de métodos apropriados de resolução de conflitos em disputas envolvendo a Administração Pública, é justificável a aplicação tanto da Arbitragem quanto da Mediação no contexto tributário.

Portanto, a mediação e arbitragem em matéria tributária são ferramentas valiosas para resolver disputas tributárias de maneira eficaz e eficiente. Embora esses métodos ofereçam benefícios significativos, é importante que as partes avaliem cuidadosamente suas opções e considerem fatores como complexidade, custos e especialização antes de optar por utilizar a mediação ou arbitragem para resolver suas controvérsias tributárias.

23. PANORAMA ANALÍTICO-ESTATÍSTICO DO SISTEMA JURISDICIONAL BRASILEIRO

3.1 - O Relatório Analítico produzido pelo Conselho Nacional de Justiça: Justiça em Números Edição 2023.

Com a promulgação da Constituição Federal do Brasil, em 1988, o desenho jurídico nacional ganhou projeção com fins na garantia de direitos e deveres individuais e coletivos, conforme art. 5º e 6º. Em contraponto à gama de direitos proporcionados, prometidos e descritos na carta magna, há nesse período deficiência notória de cumprimento de todas suas promessas sociais, principalmente naquelas que atentem sobre o “amplo acesso à justiça” (Nepomuceno, 2015. p. 16).

Nesse cenário, consta na Constituição Federal normas que visam regulamentar e implementar a existência da atuação estatal por meio do interesse público em consonância com o interesse social (Nepomuceno, 2015. p. 16). Por isso, o Estado revela-se como possuidor do papel central na gestão do modelo de sociedade vigente e futura, atuando na regulação das relações entre particulares, por meio de contratos dos mais diversos, e sua relação com o poder público, visando a obtenção de objetivos fundamentais, tais como dispostos no art. 3º, da CF 88:

Art. 3º Constituem **objetivos fundamentais** da República Federativa do Brasil: **I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;** II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e **reduzir as desigualdades sociais e regionais;** IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (Grifo do autor).

Todavia, é evidente que a relação à efetividade da atuação estatal frente à obtenção de resultados por meio do poder judiciário é insuficiente e detém em seu bojo um cenário caótico. Este, como se cita, tem sido substancialmente esmagado por uma enxurrada de processos que se chega diariamente e pouco tem devolvido à sociedade, podendo citar a morosidade institucional como uma defasagem presente no sistema jurídico brasileiro. Nas palavras de Nepomuceno (2015, p. 22):

E, como não poderia ser diferente, tal cultura permeia o meio da Administração Pública (AP). Ou seja, não basta a enorme dificuldade que o Poder Judiciário enfrenta para adequar-se à enxurrada de processos novos e pendentes, o Poder Executivo

fomenta a manutenção dessa cultura, de modo a promover a litigância, sob um falso argumento de observância à estrita legalidade. Posto isso, o presente estudo busca analisar o ordenamento jurídico brasileiro a fim de verificar hipóteses que autorizem a PGFN, na condição de representante da AP, a celebrar acordo em conflitos.

Acerca desse ponto, é necessário mencionar que este referido cenário agride garantias contidas no texto constitucional em vigor, como também leis que regulamentam a eficiência estatal mediante a instituição do processo, como o Código de Processo Civil. Uma vez que a razoável duração do processo, preceito fundamental inscrito no art. 5º, LXXVIII, da CF, inserido pela Emenda Constitucional nº 45/2004, intitulada como “Reforma do Judiciário”, tem sido afrontada e desrespeitada institucionalmente de modo deliberado pelos fortes usos do instrumento clássico (e possivelmente falho) para resolução de conflito: o litígio contencioso.

Apesar dos esforços, percebe-se que a situação em voga tende ao crescimento exponencial, sem atendimento unitário a cada demanda, superlotando os agentes públicos que atuam na gerência administrativa-jurídica dessas causas e, ao fim do dia, restando ainda elevado acúmulo processual derivada não só do volume de processos, como também a permanência destes devido a alta recorribilidade de decisões (tanto no âmbito administrativo quanto judicial, em todas as instâncias possíveis) (Nepomuceno, 2015. p. 16).

Como prova do que se alega, tais dados podem ser comprovados através das pesquisas elaboradas pelo Conselho Nacional de Justiça, principal órgão de acompanhamento e estudo da atuação do poder judiciário no Brasil, emitente anual do Relatório Analítico (Justiça em Números), elaborado pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ), criado pela Lei nº 11.364/2006, com objetivo de resguardar a publicidade e transparência do poder público.

Este relatório disponibiliza em forma de revista informações relativas às despesas, receitas, ao acesso à justiça e indicadores processuais que possibilita visualizar de modo numérico e comparativo a produtividade, recorribilidade e efetividade do judiciário na resolução de litígios, extra e judiciais (CNJ, 2023, p. 13).

Essa base de dados é alimentada anualmente pela gestão de informações estatísticas recolhidas da Rede de Pesquisas Judiciárias (RPJ) e dos Grupos de Pesquisas Judiciárias (GPJ), presente em cada tribunal brasileiro (estadual ou federal), regulamentado por meio da Resolução nº 462/2022 (CNJ, 2023, p. 14).

O resultado dos esforços técnicos e científicos em tabelas processuais unificadas e uniformização taxonômica permitindo a visualização por classe, assunto, movimentação e documentos processuais que permitem aos estudiosos do fenômeno jurídico visualizar e construir uma criticidade da atuação judiciária através do tempo, percebendo seus percalços e

comprovando de modo empírico alegações hipotéticas, beneficiando, deste modo, o sistema de justiça e a pesquisa jurídica (CNJ, 2023, p. 14).

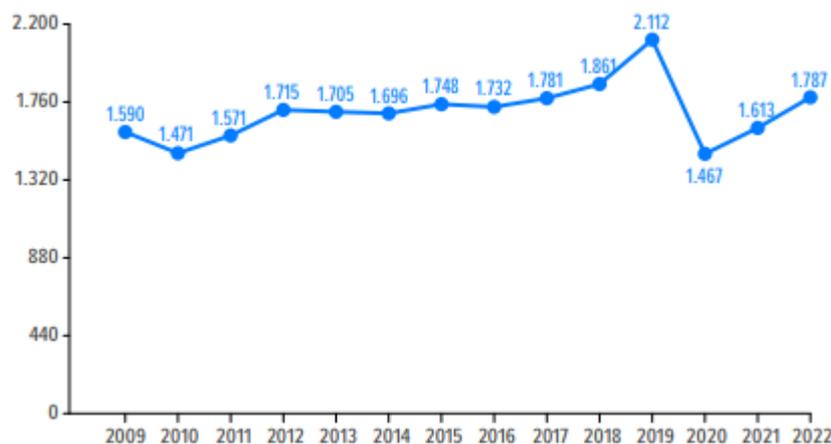
A edição de 2023 traz dados dos 27 Tribunais de Justiça Estaduais (TJs); os seis Tribunais Regionais Federais (TRFs); os 24 Tribunais Regionais do Trabalho (TRTs); os 27 Tribunais Regionais Eleitorais (TREs); os três Tribunais de Justiça Militar Estaduais (TJMs); o Superior Tribunal de Justiça (STJ); o Tribunal Superior do Trabalho (TST); o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e o Superior Tribunal Militar (STM). (CNJ, 2023, p. 17).

3.2 - Gestão Judiciária e Litigiosidade: Acesso à justiça litigante e a morosidade

No tocante ao acesso à justiça, o Relatório Analítico de 2023, emitido pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ, informa que a cada grupo de mil habitantes, cerca de 127 ingressaram com uma ação judicial no ano de 2022, percebendo, assim, aumento em 7,4% no número de casos novos (CNJ, 2023, p. 102).

Os indicadores de produtividade relacionam o índice de produtividade dos magistrados (IPM) e dos servidores (IPS), cálculo em que relaciona o volume de casos baixados e o número de magistrados e servidores empenhados nessas demandas ao longo do ano de 2022. Para o ano mencionado, percebe-se aumento em 4.7% no volume de processos para os magistrados e elevação de 4.4%, percebendo o total de 566 processos por pessoa (CNJ, 2023, p. 108).

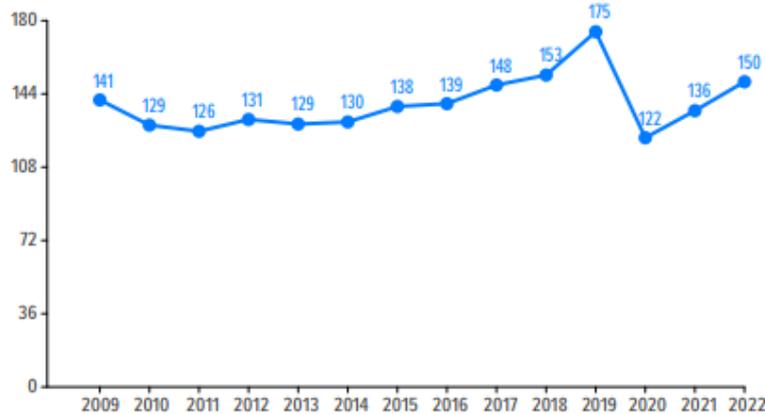
Gráfico 1 - Série histórica do índice de produtividade dos(as) magistrados(as). Brasil. 2009-2022.



Fonte: CNJ. **Relatório Justiça em Números 2023: ano-base 2022**. 2023. p 109.

E, no tocante aos servidores da área judiciária, o ano de 2022 registrou aumento de 10,5% na produtividade, que mesmo desconsiderando os casos pendentes suspensos ou sobrestados ou em arquivo provisório, a carga esteve acima da média (CNJ, 2023, p. 111).

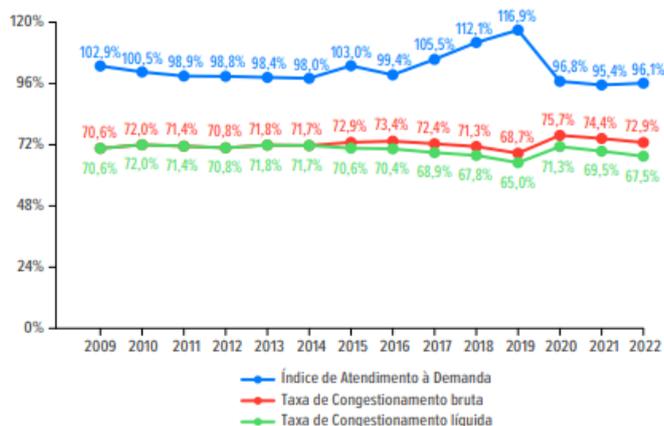
Gráfico 2 - Série histórica do índice de produtividade dos(as) servidores(as) da área judiciária no Poder Judiciário. Brasil. 2009-2022.



Fonte: CNJ. **Relatório Justiça em Números 2023: ano-base 2022.** 2023. p 112.

Ademais, há de mencionar a Taxa de Congestionamento, onde há medição do percentual de processos que ficaram represados sem solução em comparação ao número total de processos tramitados no período de um ano, no caso em tela, ano de 2022. Conforme a tabela abaixo, é possível perceber que a melhora gradual conquistada no ano de 2019 foram sumariamente revertidas em aumento.

Gráfico 3 - Série histórica da taxa de congestionamento e do índice de atendimento à demanda. Brasil. 2009-2022.



Fonte: CNJ. **Relatório Justiça em Números 2023: ano-base 2022.** 2023. p 116.

3.3 - Execuções fiscais como principal fator de morosidade do Poder Judiciário

O Lançamento significa que "nem todo procedimento pode ser chamado de processo", mas "todo processo também é um procedimento (ou, mais precisamente, se desenvolve dentro de um procedimento)" (Carvalho, 2021). Enfrentaremos um processo administrativo tributário quando uma entidade tributária considerar injustificada determinada infração ou infração fiscal e, portanto, buscar uma via administrativa com a intenção de contestá-la (Carvalho, 2021). O autor afirma que "não se pode confundir o procedimento administrativo tributário com o processo judicial tributário". Assim como não se pode confundir o processo administrativo com o processo administrativo tributário.

O processo administrativo tributário - PAT está relacionado a todo ato exercido pelo poder público a fim de determinar, exigir ou dispensar o crédito tributário, bem como aquele que estabeleça a abrangência de normas de tributação em casos concretos ofertando ao contribuinte a possibilidade de defesa, à luz dos princípios da ampla defesa e do contraditório. Enquanto o procedimento administrativo tributário é todo ato de técnica unilateral do fisco sem relação processual ou que não cabe apresentação de defesa por parte do contribuinte, como armazenamento de dados, gerar boletos de pagamento, levantamento de quantias etc.

O contencioso administrativo, especificamente na esfera federal, divide-se em quatro fases: i) Instauração; ii. defesa; iii. julgamento e iv. recursos. Em primeiro lugar, estabelece-se o procedimento de controle do erário estadual, com o fato de que a entidade ativa informa o contribuinte de acordo com o disposto no Decreto 70.235, de 6 de março de 1972 (Brasil, 1972). O contribuinte será então citado e, se assim o desejar, impugnar todas ou quaisquer partes. Se você contestar apenas algumas partes, as demais que não estiverem em disputa serão excluídas. Essa defesa deve ocorrer nos ditames do art. 16 Decreto 70.235/1972.

De acordo com Carvalho (2021), a partir do momento em que o sujeito passivo interpor recurso, o desconto tributário terá efeito processual suspensivo. Impedindo assim, que o administrador tributário ajuíze ação de execução fiscal. Para o contribuinte, a lesão ou ameaça ao direito pelo poder judiciário é facultativa, não excluída, nos termos do artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal.

Por meio de medidas estratégicas de política pública, o CNJ busca reduzir o alto volume de litígios de conflito de interesses que crescem em larga escala. Trouxe, portanto, uma política de gestão adequada de conflitos, ou seja, uma cultura de conciliação para a resolução dos conflitos populacionais. O governo, por sua vez, é responsável por uma quantidade significativa

de litígios.

Dados do CNJ informam que o índice de sobrecarga das varas exclusivas da Fazenda Pública, as quais são apresentadas propostas de execução fiscal, é o mais elevado em relação às demais varas exclusivas, apesar dos esforços em favor da possibilidade da própria composição da Fazenda Pública (Brasil, 2021).

Outro estudo que merece destaque foi a pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) intitulada "Custo e Tempo do Processo de Execução Fiscal Apoiado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN)" de 2009 a 2011 para saber o tempo e custo do processo de execução fiscal na Justiça Federal, ou seja, a análise da atuação da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e os critérios utilizados para a recuperação judicial dos créditos da União (Brasil, 2021).

Considerando tudo o que foi revelado, conclui-se que a maior taxa de morosidade do sistema de julgamento está, de fato, na execução fiscal, o que é causado por todos os problemas que as pesquisas analisadas apontaram, até o presente estudo, e o judiciário brasileiro inevitavelmente lida com um número maior de processos de acordo com o desenvolvimento da empresa ao longo dos anos, eles precisam de uma solução imediata, interna ou externa (Baptista, 2018).

Nesse sentido, em 2018, a Resolução CNJ nº 261 criou e implementou os "Princípios e Sistema de Soluções Digitais para Dívida Ativa". Tendo em vista a existência de um número significativo de execuções fiscais suspensas ou pendentes na Justiça Federal e Estadual em pequenos valores que representam alto grau de congestionamento, segundo o relatório Justiça em Números, o objetivo de promover acordos entre a União e os contribuintes é "promover a pacificação social e reduzir os conflitos tributários, aumentar a probabilidade de recebimento de valores considerados irrecuperáveis" e melhorar o relacionamento entre os contribuintes e o Fisco no que diz respeito à eficiência da execução e à razoável duração do processo (Brasil, 2021).

As questões que afastam a possibilidade de arbitragem em matéria tributária são a disponibilidade de créditos tributários e o interesse público. Os argumentos são justificados pela previsão do § 3º do Código Tributário Nacional (CTN) que assegura a plena vinculação da atividade administrativa decorrente da lei, na qual o Ministério da Fazenda não tem discricionariedade para arrecadar ou zerar o imposto (Baptista, 2018).

Com efeito, a área fiscal diz respeito a grande parte do interesse público do Estado, que questiona a possibilidade de resolução de litígios sobre receitas públicas perante um tribunal arbitral, julgado por um terceiro imparcial que não um tribunal, devido ao princípio da

indisponibilidade de benefícios fiscais.

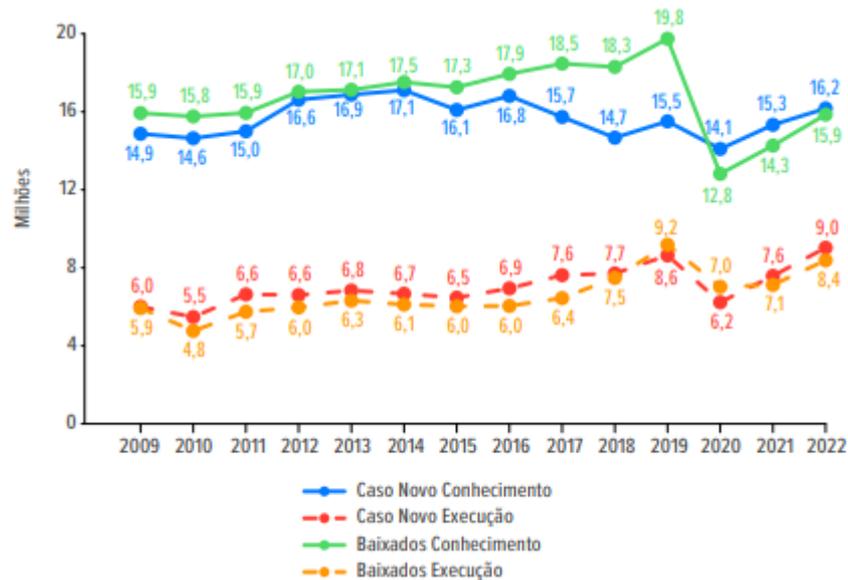
Aqui que a arbitragem tributária reduz a carga judicial. Esta não é uma sugestão. Segundo dados do CNJ, a movimentação processual mostra claramente a dificuldade de redução das taxas de congestionamento. Com efeito, a arbitragem tributária seria mais um meio de resolução de litígios fiscais, resolvendo "reivindicações injustificadas", eliminando "algumas questões que o judiciário passa a tratar desnecessariamente face à legislação em vigor", com vista a aumentar a eficiência da cobrança de créditos não pagos e o consequente aumento da arrecadação de impostos (Brasil, 2021).

Acerca das execuções fiscais, propriamente, o tópico 4 (Gestão Judiciária), subtópico 4.3 (Gargalos da execução), aduz, em suas linhas iniciais, ser esta a temática que constitui grande parte dos casos em trâmite processual, sendo também, a mais morosa no sistema judiciário brasileiro, tendo em seu acervo média de 81 milhões de processos pendentes de baixa (CNJ, 2023. p. 143). Destes, 64% do estoque de execução trata somente de conteúdo fiscal, representando 34% do total de casos pendentes, compondo taxa de congestionamento de 88% em 2021 (CNJ, 2023. p. 144).

Embora tenha havido uma queda significativa entre os anos de 2009 a 2017, e o número percentual se manteve estável até 2019, percebe-se que número de processos aguardando andamento na fase de execução voltou a subir no ano de 2022, registrando o percentual de 2,4% no último ano.

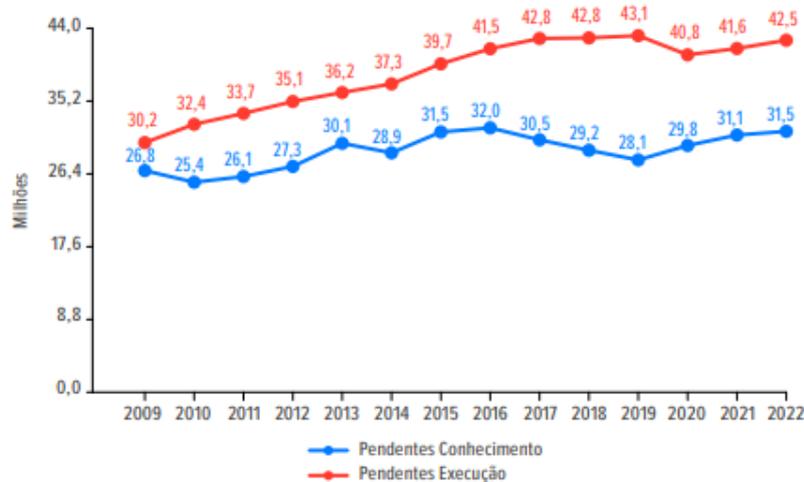
A situação chega a ser tão crítica que dados comparativos informam que a os percentuais da fase de execução superam a da fase de conhecimento na maioria dos tribunais, sendo estes Federais ou Estaduais, possuindo uma diferença média de 17 pontos percentuais, sendo 66,5% para conhecimento e 83,5% para execução (CNJ, 2023, p. 144).

Gráfico 4 - Série histórica dos casos novos e baixados nas fases de conhecimento e execução. Brasil. 2009-2022.



Fonte: CNJ. **Relatório Justiça em Números 2023: ano-base 2022**. 2023. p 145.

Gráfico 5 - Série histórica dos casos pendentes nas fases de conhecimento e execução. Brasil. 2009-2022.



Fonte: CNJ. **Relatório Justiça em Números 2023: ano-base 2022**. 2023. p 145.

Do cenário atual, cabe destacar que a segunda maior taxa de congestionamento apresentada trata-se das execuções fiscais, estando logo abaixo, tão somente, das execuções criminais. Nesse montante, vale ressaltar que os percentuais de 88,4% das execuções fiscais têm sofrido aumento significativo e de difícil reparação. Isso porque, diferentemente da matéria penal, a cessão ou remissão do crédito ainda é fruto de divergência doutrinária e jurisprudencial, carecendo de lei específica que possa normatizar e delimitar padrões. Enquanto isso não ocorre, os dados permanecem em aumento.

Gráfico 6 - Taxa de congestionamento por tipo de processo. Brasil. 2022.

Classificação	Taxa de Congestionamento
Conhecimento Criminal	66,8%
Conhecimento Não Criminal	66,5%
Total Conhecimento	66,5%
Execução Fiscal	88,4%
Execução Extrajudicial não fiscal	87,7%
Execução Judicial Não Criminal	71,1%
Execução Penal Não-Privativa de Liberdade	77,1%
Execução Penal Privativa de Liberdade	90,6%
Total Execução	83,5%
Total Geral	72,9%

Fonte: CNJ. **Relatório Justiça em Números 2023: ano-base 2022**. 2023. p 149.

O Relatório Justiça em Números - Ed. 2023 aponta as execuções fiscais como um problema histórico e recorrente quando se fala em morosidade de resolução litigiosa do poder judiciário. Isso porque o próprio relatório informa questões difíceis de serem sanadas, pois estão enraizadas na metodologia da execução que, por diversas vezes, não permite inovação por parte do magistrado e nem dos servidores.

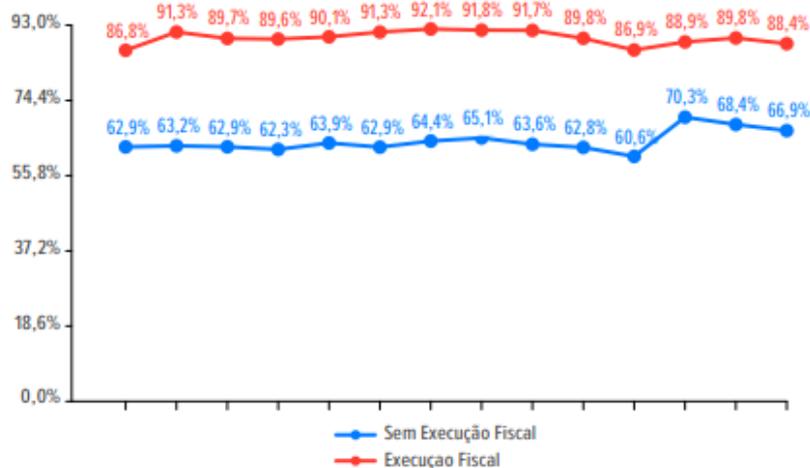
Ou seja, trata-se de procedimento em repetição comprometido em providências de localização do devedor ou patrimônio capaz de sanar a dívida composta pelo crédito tributário, em suma, sem sucesso na busca realizada pela administração fazendária ou pelo conselho de fiscalização profissional/categoria de classe. Essas demandas chegam aos montes no poder judiciário que, para garantir prosseguimento, repete, em atendimento à lei específica e de análise literal, o mesmo procedimento já tentado em fase anterior a judicial, também sem sucesso (CNJ, 2023. p. 149).

Estima-se que o impacto das execuções fiscais encontra-se em maior escala na Justiça Estadual, com 85% dos processos, e da Justiça Federal, sendo por média 15% do volume processual. Quando se trata do acervo, o Relatório Justiça em Números 2023 informa que aqueles atinentes a execuções fiscais correspondem a 39% do acervo de primeiro grau (fase de conhecimento e execução) na Justiça Federal, enquanto na Justiça Estadual esse número chega a 38% (CNJ, 2023. p. 150).

Só no ano de 2022, as execuções judiciais cresceram em 23%, tendo o número de casos novos de execução fiscal crescido em 14% em comparação aos registros do ano passado (CNJ, 2023, p. 150), sendo este também o segundo maior ponto da série histórica entre os anos de

2009-2022. Fator preocupante trazido pelos estudos do Conselho Nacional de Justiça está na observação de estabilidade da taxa de congestionamento que as execuções fiscais têm causado no poder judiciário nos últimos anos. Isso porque, se excluídos tais processos, os valores percentuais de 72,9% seriam, em verdade, 66,9% (CNJ, 2023. p 151).

Gráfico 7- Série histórica dos casos pendentes nas fases de conhecimento e execução. Brasil. 2022.



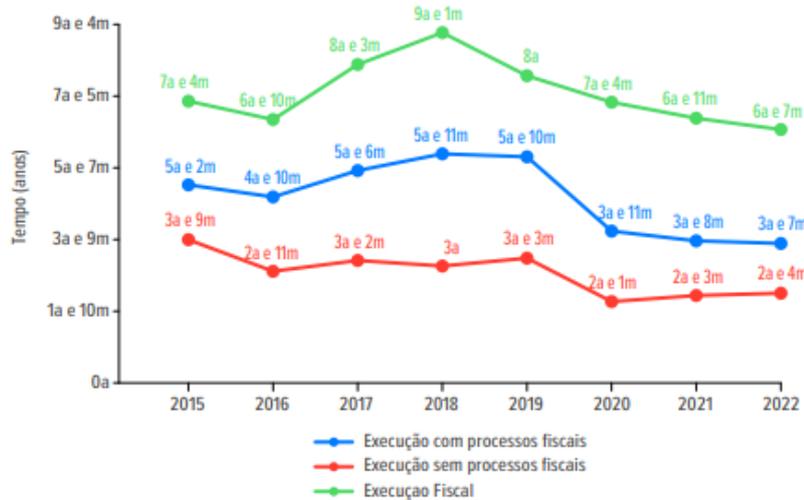
Fonte: CNJ. **Relatório Justiça em Números 2023: ano-base 2022**. 2023. p 153.

Essa mesma comparação percentual é traduzida em processo-tempo pelo documento aludido. No Relatório Analítico, projeta-se que o tempo médio de tramitação do processo de execução fiscal em baixa no judiciário é de 6 anos e 7 meses que, ao desconsiderar tal classe, este passaria a ser 2 anos e 4 meses no ano de 2022 (CNJ, 2023, p. 154).

Neste mesmo cenário, enquanto a justiça estadual leva cerca de 6 anos e 3 meses para baixar um processo de execução fiscal, a Justiça Federal depreende 8 anos e 10 meses para encerrar a mesma satisfação do crédito tributário, ciente de que tais dados afetam a taxa de

produtividade dos magistrados e dos servidores, bem como inflaciona de modo significativo a taxa de congestionamento (CNJ, 2023, p. 154).

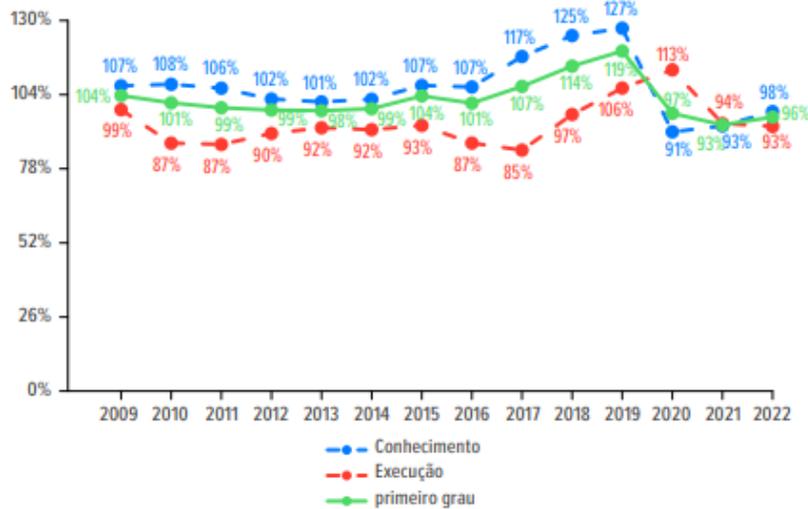
Gráfico 8 - Série histórica do impacto da execução fiscal no tempo de tramitação do processo baixado na fase de execução. Brasil. 2015-2022.



Fonte: CNJ. **Relatório Justiça em Números 2023: ano-base 2022**. 2023. p 155.

Os indicadores de desempenho nas fases de conhecimento e execução apresentados pelo Conselho Nacional mostram dissonâncias numéricas considerando a Taxa de Congestionamento e Índice de Atendimento à Demanda (IAD). Nos dados apresentados, torna-se visível que embora a fase de conhecimento no primeiro grau de jurisdição tenha tido um aumento percentual significativo, a fase de execução se manteve inerte, fator este que agrava a taxa de congestionamento, pois agora um número maior de casos está sendo apreciados, prontos para entrarem na fase de execução enquanto aqueles que lá estavam permaneceram (CNJ, 2023, p. 161).

Gráfico 9 - Série histórica do índice de atendimento à demanda. Brasil. 2009-2022.



Fonte: CNJ. **Relatório Justiça em Números 2023: ano-base 2022**. 2023. p 161.

Ocorre que nem mesmo com o aumento perceptível da fase de conhecimento as execuções fiscais deixaram de ser um problema notório na fase de execução. Fenômeno perceptível através da taxa de congestionamento no sistema judiciário no primeiro grau, quando, em uma estimativa, caso houvesse a retirada dos processos de execução em andamento/sobrestamento, os 74,8% percentual cairia para 66,5% e, na fase de conhecimento, esse número seria 62,9% (CNJ, 2023. p. 165).

Ou seja, as execuções fiscais continuam contribuindo de modo massivo para que a taxa de congestionamento nos tribunais permaneça estável e com variações em que ponto do processo se encontra.

3.4 - Análise do índice de conciliação no Justiça em Números 2023

Com a entrada em vigor do Código de Processo Civil (2015), doutrinadores apontam pela melhora no quadro numérico, uma vez que este novo instrumento jurídico prevê uma série de mecanismos legais promovendo execuções ponderadas e mecanismos ágeis e efetivos para a satisfação do crédito com diálogo entre os sujeitos da ação. Em matéria tributária, fisco e contribuintes (Colares, 2017). Ocorre que a sistemática no modelo jurisdicional atual permanece com entraves metodológicos claros, como aponta Nepomuceno, 2015. p 23:

O modelo jurisdicional atual, entretanto, não apenas se mostra incapaz de atender a todas demandas judiciais em tempo adequado, como fomenta a litigância por parte de seus jurisdicionados ou incentiva a inadimplência no tocante ao tema a ser abordado no presente trabalho. De que adianta ganhar e não levar? Ora, se a própria PGFN segue

a determinação de não ajuizar execução fiscal das causas cujos créditos públicos consolidados não ultrapassem R\$ 20.000,00, verifica-se que, se não houver outros modos efetivos para cobrar do devedor – o que, dependendo das particularidades do devedor, pode ocorrer –, corre-se o risco de se ter do crédito público prescrito, o que não é interessante para a AP, implicando em grandes somas perdidas. Questiona-se, portanto: por que não adotar uma alternativa eficaz existente que, ao mesmo tempo, realize o recolhimento do crédito tributário e a aproximação Estado- sociedade? (Nepomuceno, 2015. p 23)

Para Lopes (2018, p. 90), há urgência em combater a crise da morosidade do poder judiciário com a utilização dos meios autocompositivos ou alternativos para resolução de conflitos, notadamente a Mediação e Arbitragem, capazes de ampliar o acesso à justiça através do mútuo acordo. Ainda, defende que tais mecanismos deveriam ser projetados para o seio da Administração Pública, especificamente no tocante aos créditos tributários (Lopes, 2018, p. 5).

A autora defende essa análise sob o prisma da harmonia entre os métodos de resolução de conflito pelos entes públicos e o cenário atual no judiciário, que se encontra caótico e abarrotado de processos em fase de execução. Na visão de Lopes, é possível a inserção destes meios sem diminuir a importância do litígio (Lopes, 2018, p. 92):

Por todo o exposto, o uso da Arbitragem e da Mediação na administração pública é uma possibilidade que se descortina para ampliar o acesso à justiça nos dias hodiernos e combater a crise de morosidade do Poder Judiciário, mas que necessita de aferição dos pontos controvertidos e de análise detida de seu regramento jurídico pátrio. Isto porque, somente através da busca incessante por formas adequadas de solucionar controvérsias é possível atender aos reais ditames de um Estado Democrático e de Direito, notadamente: justiça e bem estar social.

Corroborando com essa perspectiva, o portfólio Justiça em Números, edição de 2023, onde traz um capítulo apartado dos dados numéricos de congestionamento apenas para tratar da estimativa que se chama “Índice de Conciliação” (IC). Este IC apresenta dados percentuais de sentenças e decisões resolvidas por homologação de acordo em comparação com o total de sentenças e decisões terminativas transitadas nos Tribunais (Estaduais e Federais).

Importante salientar que a conciliação já é tida como política adotada pelo CNJ desde 2006, e compõe a pauta educacional jurídica, seja por meio de palestras, cursos, especializações e estudos para futuras adoções nas mais diversas varas dos tribunais. Tanto que, a Resolução CNJ nº 125/2010 é marco institucional e regulatória, já que a partir deste os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) e os Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC).

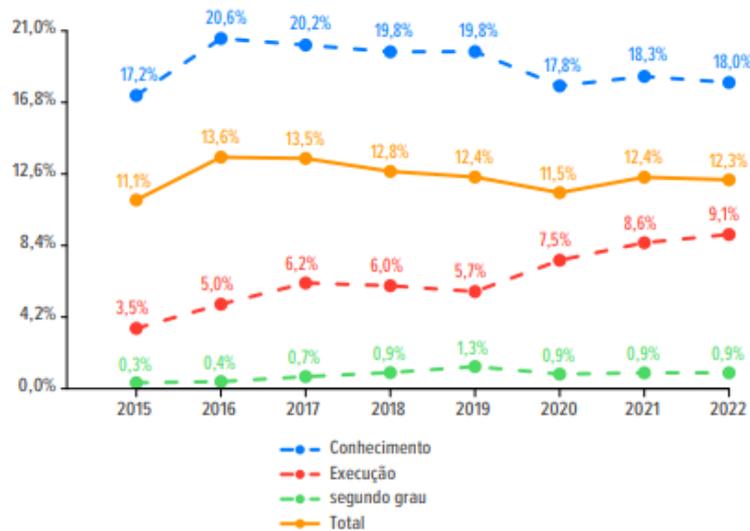
Nesse sistema, é perceptível as tentativas que o CNJ buscou, desde 2006, para implementar de forma não só acessória, e sim como alternativa estas tais unidades destinadas ao atendimento e composição homogênea de conflitos até então sanadas unicamente pelo fulcro

do judiciário por meio do litígio. O sistema salientado se tornou eficaz e condizente com seu propósito de tal modo que no último censo, realizado em 2022, havia um total de 1.437 CEJUSCs instalados, sendo a maior parte deles na Justiça Estadual, cerca de 87,8%, e 4,6% na Justiça Federal (CNJ, 2023. p. 192).

A partir do crescimento desse aparato alternativo de acesso à justiça, o Relatório Analítico da Justiça em Números de 2023 registrou no ano de 2022 cerca de 12,3% sentenças homologadas em acordos proferidos. Destes, celebra-se aumento em 5,5% em comparação com os anos de 2015 a 2022 na fase de execução, a qual chegou a 9,1% no ano de 2022 (CNJ, 2023, p. 192).

Os dados trazidos devem ser lidos à luz da vigência do Código de Processo Civil de 2015 entrou em vigor em 2016, inovando na obrigatoriedade da realização da audiência prévia de conciliação e mediação, promovendo o senso cooperativo entre as partes em meio ao litígio (Lopes, 2018. p. 97).

Gráfico 10 - Série histórica do índice de conciliação. Brasil. 2015-2022.



Fonte: CNJ. **Relatório Justiça em Números 2023: ano-base 2022**. 2023. p 193.

Não obstante, o Relatório mencionado apresenta o indicador de conciliação por tribunal, tendo a fase de conhecimento o percentual de 16% e a execução em torno de 8% para os Estaduais, enquanto os Tribunais Federais detém 14% para a fase de conhecimento e 13% para execução (CNJ, 2023. p. 193).

Destes dados, pode-se extrair que o aumento da conciliação nos tribunais pode representar a mudança de paradigma nas taxas de congestionamento do sistema litigioso judicial. Ainda,

por mais que o documento em si ainda não categorize as classes de matérias tratadas, sabe-se que nenhuma destas fases (seja conhecimento ou execução), por mais que apresentem efetividade comprovada, tratam de matéria fiscal, muito embora grande parte do número de processos judiciais existentes nas varas do país se tratam de créditos são com a Administração Pública (Lopes, 2018, p. 92).

A arbitragem tributária no Brasil carece de consolidação porque seus fundamentos são considerados óbvios demais pela doutrina para merecer análise crítica (Trigueiro, et al, 2022). Como a indisponibilidade de um crédito tributário, que deixa de ser razão óbvia quando a disponibilização de um crédito tributário é especulada como interesse público secundário. Assim, a questão preliminar é: o crédito tributário está realmente indisponível como indica a doutrina? Então, se sim, isso seria suficiente para impedir o uso da arbitragem em casos tributários brasileiros? Pode a questão tributária ser arbitrável?

A Lei 13.129/15 promoveu diversas mudanças na conjuntura legal a fim de diversificar as formas de promoção da justiça. A começar pela possibilidade da Administração Pública se utilizar dos métodos auto e heterocompositivos para dirimir conflitos relativos a bens patrimoniais disponíveis (Lopes, 2018. p. 98).

Nas palavras de Baptista (2018), há de mencionar a mediação e a conciliação como meios autocompositivos igualmente integra o sistema de solução de conflitos, tendo o Código de Processo Civil (2015) inovado em seu art. 174 com o comando direcionado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios a criação de câmaras de mediação e conciliação com atribuições relacionadas à solução de conflitos no âmbito administrativo para dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades públicas, avaliar a possibilidade de resolução do conflito e, ainda, promover a celebração do termo de ajustamento de conduta, quando perceber cabível (Colares, 2017).

Ocorre, todavia, que tais elementos também podem ser lidos em uma visão extensiva para os bens não disponíveis, vez que a referida lei realça: I - não há uma obrigatoriedade no uso de tais ferramentas; II - possibilidade de uso da Mediação nos processos judiciais e extrajudiciais por meio das câmaras de resolução de conflitos ou por meio dos órgãos públicos já destinados a mitigar litígios; III - promoção dos métodos alternativos quando tratar de conflitos que envolvam a Administração Pública Federal direta, suas autarquias e fundações, desde que haja manifestação do Advogado Geral da União; e IV - a possibilidade da mediação versar sobre direitos indisponíveis, desde que reste expresso a admissão da transação.

Notadamente na seara tributária, Lopes (2018, p. 100) afirma que a transação é uma realidade prevista de forma expressa no próprio texto do Código Tributário Nacional, em seu

art. 151, além da renúncia, anistia, remissão e parcelamento, conforme artigos 156, 171 e 180, respectivamente. Ou seja, há uma notória parcela de disponibilidade do crédito.

Pode-se dizer que o desconto fiscal é um interesse público secundário. Portanto, é disponível e arbitrário. Além disso, mesmo que o crédito tributário não estivesse disponível, esse fato não seria suficiente para impedir a arbitragem tributária no Brasil. Primeiro, porque o requisito da mediação e arbitragem objetiva continua ultrapassado. Além disso, o princípio da indisponibilidade do crédito tributário foi superado, principalmente após a consolidação da operação tributária no Brasil (Baptista, 2018).

Na seara tributária, a execução fiscal é considerada, atualmente, motivo de preocupação do judiciário. Sendo assim, a adoção de meios extrajudiciais para a solução de demandas tributárias é de extrema relevância e urgência, e a arbitragem, aliada aos demais meios extrajudiciais de cobrança e resolução de conflitos já adotados pelo fisco, será mais uma ferramenta de grande contribuição ao Estado, contribuinte e poder público (Marques, 2021).

Para tanto, discorrer-se-á no capítulo a seguir sobre o instituto da mediação e arbitragem aplicado aos projetos de lei ordinária nº 2.498, de 2022 e lei complementar nº 124, de 2022, respectivamente, abordando seus conceitos, características e informações relacionadas ao tema que se mostram relevantes à compreensão e à fundamentação dos objetivos desta monografia.

4 - ANTEPROJETO DE LEI REGULAMENTANDO NORMAS DE CARÁTER GERAL NO PROCESSO ADMINISTRATIVO TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

4.1 Normas Gerais de Direito Tributário reguladas por Lei Complementar

A Constituição Federal de 1988 estabelece em seu texto magno a responsabilidade pela elaboração das demais normas jurídicas, tais como: emendas à Constituição, leis (complementares, ordinárias, delegadas), medidas provisórias (que podem ou não se tornar lei a depender do rito e do lapso temporal pertinente), decretos legislativos e resoluções, mediante termos do artigo 59 da CF/88.

Acerca da legislação complementar, Velloso (2004, p. 2) informa que origina-se à luz da Constituição da França de 1958, quando a Carta Magna francesa criou espécie normativa que estava em posição intermediária entre o texto Constitucional e as leis ordinárias, o que caracterizou-se como “*loi organique*”.

No Brasil, o termo lei complementar deriva da terminologia “leis complementares à Constituição Federal de 1967”. Trata-se de espécie legislativa com maior grau de estabilidade, vez que sua aprovação depende de votação especial perpassa em quórum legislativo com aprovação em maioria absoluta das duas Casas do Congresso (atualmente constituído por 41 senadores e 257 deputados). A votação no Senado ocorre em turno único, enquanto na Câmara dos Deputados realiza-se em dois turnos (Brasil, 2023).

Rentzsch (2002, p. 113), ao dizer que o instrumento complementar é aquele que completa os dispositivos constitucionais quando estes não forem auto-executáveis. A autora aprofunda a ideia dizendo que sob o ponto de vista material, este dispositivo apresenta funções específicas delimitadas pela Carta Magna.

Esta modalidade legislativa somente será exigida quando a Constituição assim tornar expresso em seu texto. Para Velloso (2004, p. 12), sustenta seu argumento na seguinte ideia:

Assim, quando a Constituição, no capítulo do Sistema Tributário Nacional, fala apenas em lei e não em lei complementar, lícito é concluir que, mesmo nos casos em que a disciplina seria, em princípio, por lei complementar, ela, Constituição, excepcionou, exigindo, apenas, lei.

Grilo (2023, p. 14), cita a obra de Miguel Reale, confirmando o pensamento do autor ao afirmar que este compreende as leis complementares como leis “paraconstitucionais”, servindo como complementação ao texto literal da Constituição. Rentzsch (2002, p. 114) ratifica essa

ideia quando identifica na lei complementar o intuito de padronizar o regramento básico da obrigação tributária, a fim de propagar uniformidade no sistema tributário nacional.

Nesse sentido, Grilo (2023. p. 14) estabelece duas funções essenciais na ordem do Direito Tributário, sendo elas: I - dar complemento ao Sistema Tributário Nacional da Constituições, contribuindo com conceitos fundamentais da tributação, conferindo ao sistema mencionado segurança e uniformidade; e II - veículo criativo de normas gerais capaz de estabelecer regras vinculativas aos entes, de modo que seu acato é essencial para a criação de tributos ou manutenção destes.

Na seara tributária, a lei complementar possui característica de “lei nacional”, vez que apresenta finalidade além de trazer segurança e uniformidade ao sistema (Grilo, 2023. p. 15), conferindo a esta superioridade hierárquica em sua especialidade temática (Velloso, 2004. p. 118). Rentzsch (2002, p. 115) está em consonância com essa visão ao defender que a República Federativa do Brasil é uma federação formada pelos entes União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo todos detentores de autonomia e igualdade para competência constitucional definida pela Carta Magna 1988.

No mais, o que difere a lei federal da lei nacional é seu caráter vinculativo, uma vez que esta supera a mera coexistência legislativa da lei federal. Isso porque, em dada medida, a lei federal possui hierarquia idêntica às leis estaduais, municipais e seus demais órgãos vinculados, como reza o princípio ao estado federativo, enquanto a lei nacional se sobrepõe à ordem federativa e atribui diretrizes para os entes, sem distinção, como assim expõe no seguinte trecho de Rentzsch (2002, p. 115): “A lei complementar é lei nacional, posto que subordina as ordens jurídicas parciais, enquanto a lei ordinária é lei federal, já que trata apenas de interesses ordinários da União Federal.”

Na visão de Moura (2007, p. 327), é possível entender que a referida segurança aludida trata-se da segurança jurídica, no qual também se refere, por reflexo, aos princípios da legalidade e igualdade. É a partir deste sinônimo que opera a previsibilidade da atuação estatal e a possibilidade do Estado instituir valores e exigir a realização destes no meio social (Moura, 2007, p. 330).

O texto constitucional em voga atualmente adotou a teoria tricotômica (Velloso, 2004, p. 7), quando atribuiu a este instrumento normativo a possibilidade de dispor sobre conflitos de competência, regular as limitações estatais e ainda estabelecer normas de caráter gerais. Além dessa função primordial de conferir tecnicidade aos ditames do Sistema Tributário Nacional, a lei complementar possui como incumbência atípica a possibilidade de criar tributos quando a Constituição/1988 assim requerer de modo expresso nos seguintes termos:

Art. 148. A União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios: I – para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência; II – no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, observado o disposto no art. 150, III, “b”. Parágrafo único. A aplicação dos recursos provenientes de empréstimo compulsório será vinculada à despesa que fundamentou sua instituição.

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre: VII – grandes fortunas, nos termos de lei complementar.

Art. 154. A União poderá instituir: I – mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição;

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: § 4º **A lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, obedecido o disposto no art. 154, I.**

Essa competência designada à lei complementar não está ligada a uma hierarquia sobre a norma ordinária. Para Grilo (2023, p. 19), não há hierarquia formal entre as normas abaixo da Constituição. Em sua visão, os poderes conferidos à lei complementar dizem tão somente respeito a sua especialidade, mas sem haver superioridade de normas.

Desta função típica destacada da lei complementar, a Constituição Federal de 1988 confere em seu texto magno a incumbência de disciplinar conceitos gerais a serem seguidos, seja estabelecendo definições, diretrizes, parâmetros e limitações em matéria tributária, vejamos:

Art. 146. Cabe à lei complementar:

I - Dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

II - Regular as limitações constitucionais ao poder de tributar;

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;

b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;

c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas.

d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

Conforme o STF, 'gerais' não significa 'genéricas', mas, sim, 'aptas a vincular todos os entes federados e os administrados'" (Rel. Min. Joaquim Barbosa, RE 433352 AgR, 2010). Por isso, a opção do constituinte em submeter determinada matéria à lei complementar revela a necessidade de trazer segurança e uniformidade na construção legal dessas normas, já que estas serão gerais.

Especificamente ao poder de estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, a Constituição de 1988 prevê, em seu art. 146, inciso III, alínea "b", quais são as matérias que cabem diretrizes regulatórias, normas piso e teto, devendo ser seguidas pelas demais leis ordinárias utilizadas pelos entes competentes na criação de tributos: "*Art. 146. Cabe à lei complementar: III – estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre: b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários*".

De acordo com julgado sobre Recurso Extraordinário nº 602917/RS do Supremo Tribunal Federal, o Código Tributário Nacional vigente no Brasil, Lei nº 5.172/1966, formulada como ordinária, foi recepcionada pela Constituição de 1988 como lei complementar para que possa regular os impostos no tocante às bases de cálculo, fato gerador e demais elementos constitutivos do tributo. Isto posto, o voto do Senhor Ministro Luis Roberto Barroso, na análise do Recurso Extraordinário nº 602.917/ Rio Grande do Sul detém a seguinte análise (Brasil, p. 59):

Trata-se de recurso extraordinário interposto pela União em face de acórdão do TRF da 4ª Região, que julgou inconstitucional o art. 3º, da Lei nº 7.798/89, que instituiu a pauta fiscal de IPI para bebidas. O voto da Min. Relatora entendeu pela manutenção do acórdão recorrido, por verificar vício de forma no dispositivo impugnado, que desbordaria do conceito de "valor da operação", base de cálculo do IPI, na hipótese, eleita pelo Código Tributário Nacional, recepcionado como lei de normas gerais para esse imposto. O voto divergente do Min. Alexandre de Moraes, por sua vez, entendeu que o dispositivo impugnado não extrapola o conceito apresentado pela lei complementar.

Nesse sentido, torna-se notório que qualquer outro instrumento normativo que venha a estabelecer regras gerais sobre a temática tributária necessariamente deverá ser regido por meio de lei complementar, isso a fazer valer o que diz a Constituição Federal de 1988. Neste contexto, cabe mencionar o Parecer (SF) nº 1, de 2022, do Senado Federal, onde a reunião da comissão de juristas responsável pela elaboração de anteprojetos de proposições legislativas instituídas pelo Ato Conjunto dos Presidentes do Senado Federal e do Supremo Tribunal nº 01/2022.

Neste ato, presidido pela Sra. A Ministra Regina Helena Costa, pertencente ao quadro do Superior Tribunal de Justiça, relator do tema processo administrativo, Sr. Valter Shuenquener

de Ar. supre reuniu-se para elaboração de 10 (dez) anteprojetos, os quais obtiveram aprovação de todos os integrantes do colegiado. A ser enviado para o Senador Rodrigo Pacheco, à época Presidente do Senado Federal, e ao Ministro Luiz Fux, à época Presidente do Supremo Tribunal Federal.

Destes admitidos, este trabalho se deterá a analisar dois anteprojetos que, ainda em setembro de 2022, tornaram-se Projetos de Lei. O primeiro, projeto de lei nº 2.485, de 2022, trata do estabelecimento da mediação tributária no âmbito da União, trazido à discussão como norma paradigma e como e quais ferramentas a União se utilizará para instituir os métodos consensuais e autocompositivos, bem como os regramentos, prazos, cadastro entre outros assuntos pertinentes, o qual servirá de base para os demais entes.

O segundo, por sua vez, trata de alterações e inserções na Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, vulgo Código Tributário Nacional - CTN. Ciente de que o CTN foi recepcionado como Lei Complementar, portanto, qualquer lei que venha trazer inovações terá que ser do mesmo modo. Na oportunidade, cita-se o Projeto de Lei Complementar nº 124, de 2022, o qual detém, por sua natureza, caráter nacional, uma vez que altera diretrizes gerais que vinculam os entes e suas competências.

4.2 - ANÁLISE DO RELATÓRIO FINAL DOS ANTEPROJETOS DE LEI E PROJETOS DE LEI EM ANDAMENTO

4.2.1 - Projeto de Lei nº 2.485, de 2022 (Projeto paradigma da mediação na União)

Segundo Silva (2019), o sistema tributário brasileiro foi dimensionado de tal forma que é possível estabelecer regras de caráter geral, mas cabe apenas à faculdade do legislador que poderá ou não utilizar as ferramentas das leis complementares para este propósito.

Embora a constituição federal tenha permitido aos sujeitos federados legislar plenamente sobre o que a União pode ou não decidir introduzir, considera-se necessário o desenvolvimento de normas gerais como matéria de base legal, que prevejam excessos e divergências entre os sujeitos e criem segurança jurídica no que é contrário à norma padrão estabelecida.

Imbuído nessa necessidade, a Agência Senado (2023) disponibilizou informações sobre a Comissão Econômica (CAE), que aprovou o Projeto de Lei (PL) 2.485/2022 que visa permitir e introduzir a mediação tributária na arrecadação de tributos. De acordo com o Senado Notícias, a proposta nasceu em 17 de março de 2022, quando foi instalada a Comissão de Juristas

responsável pela elaboração de anteprojetos de proposições legislativas, a fim de dinamizar e modernizar o processo administrativo e tributário nacional.

Em 6 de setembro de 2022, houve apresentação e aprovação da versão final do anteprojeto de proposição legislativa na forma do Parecer SF nº 1/2022-CJADMTR, todas essas exposições foram apresentadas e remetidas ao presidente do Senado Federal por meio do ofício nº 46, de 2022, deste origina-se a PL nº 2.485/2022.

O projeto foi apresentado em 16 setembro do ano passado pelo senador Rodrigo Pacheco (PSD-MG) nos termos do art. 91, caput, do Regimento Interno, encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ), para apreciação e oferecimento de emendas, o qual se manteve no aguardo até 21 de março de 2023 e seguiu sem emendas.

A Secretaria de Apoio à Comissão de Assuntos Econômicos (SF-SACAE) distribuiu o documento para o Senador Efraim Filho para que este emitisse relatório com suas ponderações em 20 de abril de 2023. Na mesma data, a matéria incluiu-se na pauta da 9ª Reunião da CAE, agendada para ocorrer dia 02 de maio do mesmo ano.

Em 02 de maio de 2023, a SF-SACAE recebeu o relatório emitido pelo Senador Efraim Filho, o qual foi favorável ao projeto com quatro emendas que apresenta propostas de inserção dos instrumentos autocompositivos para resolução de conflitos. Na reunião realizada no mesmo dia, o Senador Angelo Coronel assumiu a presidência do Senado Federal e a comissão, na mesma data, aprovou o relatório expedido pelo Relator Senador Efraim Filho favorável ao projeto em trâmite, ofertando adequações redacionais ao texto sem modificar sua estrutura.

As Emendas CAE discorrem sobre a inclusão do termo “Dispõe sobre a mediação tributária no âmbito da União”, renumeração do § 5º como 2º, substituição das expressões “Secretaria da Receita Federal” e “Receita Federal do Brasil” para o termo único “Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil” e, por último, substituição da expressão “Ministério da Economia” para “Ministério da Fazenda”, tendo, por fim, aprovação do Projeto de Lei nº 2.485 de 2022 nos ajustamentos realizados

Sem mais acréscimos, a relatoria do Senador Relator e possibilidade de deliberação foi encerrada no dia seguinte e o projeto manteve-se no aguardo para distribuição até o dia de 25 de maio, quando foi encaminhado para a Secretaria-Geral da Mesa para dar seguimento mediante despacho.

O referido despacho ocorreu em 30 de maio de 2023, de acordo com a movimentação da Secretaria de Atas e Diários informando que a Presidência determina, com fundamento no art. 48, inciso X, do Regimento Interno, o despacho da matéria à Comissão Temporária para Examinar os Anteprojetos Apresentados no Âmbito da Comissão de Juristas, em decisão

terminativa. Após isso, espera-se que o projeto passe para a Casa Revisora (Câmara dos Deputados) e sanção da Presidência da República.

O projeto é resultado do trabalho de uma comissão de advogados para a modernização dos processos administrativos e tributários, solicitada pela Presidência do Senado. As propostas do grupo focam na desburocratização, desjudicialização e transparência. Foram apresentados dez projetos de questões tributárias. Entre eles está o chamado “PL da Mediação”. Este possui dezessete artigos, sendo o último deles a cláusula de vigência (previsão de entrada da nova lei em 180 (cento e oitenta) dias após a sua publicação).

A despeito do exposto, o Parecer (SF) nº 1 de 2023, o artigo 1º da PL estabelece a mediação tributária do ente federativo União como alternativa de prevenção de conflitos em matéria tributária no âmbito administrativo e judicial entre sujeito passivo (leia-se contribuinte ou responsável pelo crédito tributário) e o “Fisco”, no caso, representado pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil - RFB e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN). Neste cenário, o Parecer aludido informa que haverá prioridade para as mediações com coletividades quando no polo ativo da demanda, visando a solução conjunta ou coletiva desses conflitos.

Art. 1º Fica instituída a mediação tributária na União como meio de prevenção consensual de conflitos em matéria tributária administrativa e judicial entre a Fazenda Pública Federal e o sujeito passivo. § 1º Aplicam-se subsidiariamente a esta Lei as previsões contidas 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, e alterações posteriores. § 2º Por Fazenda Pública Federal compreende-se a Secretaria da Receita Federal e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. § 3º Nas hipóteses admitidas pela legislação federal, serão priorizadas mediações entre a Fazenda Pública Federal e a coletividade de sujeitos passivos, representados por entidades de classe, associações ou grupos detentores de situações idênticas ou análogas, visando à solução conjunta ou coletiva de conflitos relacionados à matéria tributária. (Brasil, 2022).

Também destaca que após a promulgação, o diploma legal aplicar-se-á subsidiariamente à Lei de Mediação de conflitos particulares (vide Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015) e promove mudanças nos arts. 3º e 174 do Código de Processo Civil (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015), respectivamente, no tocante às matérias de mediação e conciliação.

Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.

l§ 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. 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 (CPC/2015).

Segundo o documento, essa mediação tributária será intervinda por mediadores internos e/ou externos, podendo estes terem ou não vínculo funcional com a administração pública federal, devendo, como regra, atuar nas Câmaras de Mediação, conforme artigo 2º da PL. Acredita-se que quem fará será matéria de norma anexa e/ou acessória a ser expedida (Brasil, 2022, p. 2).

Art. 2º A mediação tributária será exercida por mediadores internos e/ou externos, caracterizados pela existência ou não de vínculo funcional com a administração pública federal, os quais atuarão nas Câmaras de Mediação, nos termos desta Lei e respectiva regulamentação. § 1º No exercício da mediação, os auditores fiscais da Receita Federal do Brasil e os procuradores da Fazenda Nacional não serão responsabilizados, exceto pelos respectivos órgãos correccionais ou disciplinares, ressalvadas as hipóteses de dolo ou de fraude. §5º A atuação como mediador interno ou externo em matéria tributária e aduaneira é considerada exercício de função pública para os fins do art. 327 do Decreto-Lei nº 2.848, de 1940 - Código Penal.

Muito se questionou qual seria o papel da PGFN nesse cenário, se seriam os procuradores ou os auditores a realizarem o processo da mediação do crédito e, pelo que consta na lei, está em aberto para qualquer deles ou nenhum deles, se assim preferir, participar deste momento.

O que o texto aponta, de claro, é que há afastamento da responsabilidade desses agentes quando não atuarem como dolo ou fraude, vejamos: “Quando no exercício da mediação, os auditores fiscais da RFB e os procuradores da Fazenda Nacional não serão responsabilizados, exceto pelos respectivos órgãos correccionais ou disciplinares, ressalvadas as hipóteses de dolo ou de fraude.(Brasil, 2022, p.3)”

Conforme o Projeto de Lei supramencionado, o artigo 3º elenca os princípios a serem respeitados mediante o trato com a administração pública e o como diretrizes que o novo modelo do novo instituto que se propõe (Brasil, 2022, p.3):

Art. 3º A mediação tributária deverá respeitar os princípios peculiares à administração pública e ao instituto da mediação, entre os quais se destacam: I – legalidade; II – consensualidade; III – voluntariedade das partes; IV – isonomia entre as partes; V – informalidade nas fases preparatórias e de tratativas; VI – oralidade; VII – autonomia das partes e autodeterminação procedimental e substantiva; VIII – decisão informada;

IX – imparcialidade do mediador; X – qualificação do mediador; XI – sigilo e confidencialidade; XII – segurança jurídica; XIII – publicidade do resultado do procedimento consensuado entre as partes, inclusive da motivação e do objeto, especialmente se ato discricionário; XIV – boa-fé; e XV – respeito mútuo entre as partes e respeito às leis vigentes. (BRASIL, 2022, p. 3).

Seguindo a análise do documento referenciado, o artigo 4º apresenta a definição dos métodos alternativos de resolução de conflitos destinados à resolução de contendas. Para tanto, estipula que o procedimento deverá ser “requerido, instaurado e mantido voluntariamente pelo agente da administração tributária federal e pelo sujeito passivo”, em obediência ao princípio da consensualidade mútua para a possível celebração do acordo expedido o “termo de acordo”, conforme documento mencionado (Brasil, 2022, p. 4).

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se: I – mediação tributária: o método e procedimento requerido, instaurado e mantido voluntariamente pelo agente competente da administração tributária federal e pelo sujeito passivo, no qual a assistência facilitadora ou diretiva de um terceiro imparcial busca a prevenção de conflito tributário, cujo resultado poderá ser a celebração de acordo, formalizado por meio de termo de entendimento das partes; II – requerimento de mediação: o ato de solicitação de mediação formalizado pelo sujeito passivo; III – termo de aceitação da mediação tributária: o acordo preliminar para a instauração do procedimento de mediação tributária, a ser assinado em conjunto pelas partes, podendo ser renunciado a qualquer tempo; e IV – termo de entendimento: o instrumento de formalização de acordo tributário, que consiste em documento escrito, elaborado pelo mediador e submetido à 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. Parágrafo único. O documento a que se refere o inciso IV deve conter o nome do mediador, o nome das partes ou dos respectivos advogados ou procuradores e o teor do que foi acordado e deve ser submetido à homologação pela autoridade designada por ato do Ministério da Economia. (BRASIL, 2022, p. 4)

Ainda, no mesmo artigo, requer-se o requerimento como ato formal para solicitação do procedimento e abertura dos trabalhos, que será formalizado por meio do “termo de aceitação”, devendo este ser assinado por ambas as partes, podendo ser renunciado a qualquer tempo.

Caso não haja renúncias ao redor do procedimento, e, de fato, as partes cheguem a um denominador comum, seguindo o rito processual dos meios alternativos de resolução da demanda, e de acordo com os princípios elencados no artigo 3º deste mesmo instrumento normativo, gera ao tempo o “termo de entendimento” - espécie de acordo - que deve ser homologado pela autoridade a ser designada por ato do Ministério da Economia (atual Ministério da Fazenda), para fins de validação e produção de efeitos no mundo jurídico.

De acordo com a proposta inicial, os mediadores participantes deste procedimento serão habilitados pelo Ministério da Economia em ato próprio (procedimento administrativo interno elaborado para esta finalidade). Entre os requisitos para concorrer a vaga de mediador, encontram-se os seguintes no artigo 5º: “Os mediadores serão habilitados pelo Ministério da

Economia em ato por ele expedido. Eles deverão estar em exercício na RFB ou na PGFN há mais de dez anos e ter realizado curso de qualificação para o exercício de mediação devidamente reconhecido pelo Ministério da Educação” (Brasil, 2022, p. 5).

O projeto de lei informa que a autoridade a ser designada por ato normativo da Receita Federal ou da Procuradoria-Geral (ambas possuem competência comum para tanto), irá indicar a mediação, tema, propostas, partes, podendo também acatar o requerimento da mediação ofertado pelo sujeito passivo (este, inclusive, pode solicitar até duas vezes substituição por outro mediador, desde que o substituído também seja habilitado para o exercício). Em caso de dupla troca e inconformismo, poderá, sem prejuízo, desistir da mediação.

Art. 5º O Ministério da Economia realizará a habilitação dos mediadores, internos e externos, interessados em atuar como mediadores. § 1º Ato expedido pelo Ministério da Economia disporá sobre os seguintes requisitos necessários à atuação como mediador, interno e externo: I – estar em exercício na Secretaria da Receita Federal do Brasil e na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional há mais de dez anos; II – ter realizado curso de qualificação para o exercício de mediação devidamente reconhecido pelo Ministério da Educação. § 2º A autoridade designada por ato da Secretaria da Receita Federal do Brasil ou da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, ao propor a mediação ou aceitar o requerimento de mediação formulado pelo sujeito passivo, indicará quem será o mediador. § 3º O sujeito passivo pode solicitar, por até duas vezes, que o mediador indicado pela Receita Federal do Brasil e Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional seja substituído por outro devidamente habilitado ao exercício da mediação. § 4º O sujeito passivo pode desistir da mediação, caso discorde do mediador indicado em cumprimento ao disposto no § 3º. (Brasil, 2022, p. 5)

Enquanto a parte contribuinte pode estar pessoalmente ou se munir de procurador devidamente habilitado e, preferencialmente, advogado com saberes técnicos teóricos e práticos próprios do sistema multiportas, enquanto a Administração Pública da União determinará para o litígio administrativo o auditor fiscal e para o litígio judicial o Procurador da Fazenda Nacional, conforme artigo 6º (Brasil, 2022, p. 5).

Art. 6º As partes serão representadas: I – pelo auditor fiscal, em mediação relativa a conflito tributário em âmbito administrativo e, pelo procurador da Fazenda Nacional, em mediação relativa à conflito tributário em âmbito judicial; II – pelo sujeito passivo ou respectivo representante, com poderes necessários para tanto. Parágrafo único. Caberá aos representantes das partes atender, no prazo estipulado, a todas as demandas do mediador e instruir o procedimento de mediação com os documentos e provas que entender necessários à apreciação do feito.

No artigo 7º, o arquivo legal informa que as hipóteses de cabimento da mediação tributária serão definidas também por ato normativo conjunto do Advogado-Geral da União e do Ministro da Economia, mediante critérios de conveniência e oportunidade da Fazenda Pública Federal. Ou seja, haverá seleção dos assuntos a serem tratados na seara conciliativa e estes deverão obedecer, antes de mais nada, os critérios próprios da Administração Pública de acordo com a

conveniência pública, por se tratar, antes de mais nada, de patrimônio público ou de “indisponibilidade mitigada”.

O artigo 8º trata do momento em que a mediação tributária poderá ser realizada, cabendo nas seguintes fases: procedimento fiscal, contencioso administrativo, no ato da inscrição em dívida ativa, durante a discussão litigiosa judicial (Brasil, 2022, p. 6):

Art. 8º A mediação tributária poderá ser realizada nas seguintes fases administrativas ou judiciais: I – no curso do procedimento fiscal; II – no contencioso administrativo tributário; III – na inscrição em dívida ativa; e IV – no contencioso judicial tributário.

O mesmo dispositivo cita que caso a solicitação ocorra durante o contencioso administrativo, poderá o auditor fiscal promover a auditoria do caso. Assim realizando, seu parecer opinativo será necessário para que ocorra juízo de conveniência e oportunidade para efetiva realização da mediação.

Caso ocorra durante o procedimento fiscal, se a solicitação for deferida e houver mediação formalizada durante o curso da ação fiscal, o auditor responsável pelo procedimento em seguimento poderá participar das sessões de mediações enquanto não existir termo homologado pelo judiciário.

Todavia, a lei não torna visível se este detém capacidade de intervir em alguma decisão das partes, se será requerido para apresentar provas que possivelmente possam beneficiar ou prejudicar o contribuinte ou, ainda, se este pode também se abster do acompanhamento sob inocorrência de “revelia” ou perda de uma chance. Também não cita a qualquer tempo se o auditor responsável terá oportunidade de impugnação como “terceiro interessado” na matéria, antes da homologação do acordo firmado.

O artigo 9º elucida que a mediação será instaurada somente após expressa aceitação do requerimento pela parte - contribuinte pessoa física ou jurídica, auditor fiscal em matéria administrativa e procurador da fazenda nacional no âmbito judicial - se será formalizado por meio de termo de aceitação da mediação tributária. Neste, deve haver indicação e concordância explícita das partes com o mediador e demais elementos formadores da mediação: matéria, procedimentos, metodologia, local/data/hora, resultados da mediação (Brasil, 2022, p. 6).

Art. 9º A mediação tributária será instaurada após a aceitação do requerimento pela outra parte e será formalizada por meio de termo de aceitação da mediação tributária. § 1º A mediação poderá ser proposta pelo sujeito passivo bem como pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, em âmbito administrativo, e pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, em âmbito judicial. § 2º O termo de aceitação da mediação

tributária indicará a concordância expressa das partes com o mediador e com os princípios, critérios, procedimentos, métodos e resultados da mediação.

A fim de cumprir o princípio da voluntariedade, o artigo 10 menciona que as partes podem desistir a qualquer tempo da mediação tributária, desde que assim o façam antes do acordo final (o que é encaminhado para homologação), persistindo ainda todos os efeitos como se homologado fosse, tocante à confidencialidade e garantia do sigilo, conforme artigo 10 (Brasil, 2022, p. 7).

As partes podem desistir da mediação tributária a qualquer momento, desde que antes da celebração do acordo conclusivo, o que resultará no prosseguimento imediato das medidas administrativas ou judiciais competentes. A desistência da mediação não altera o dever de sigilo e a condição de confidencialidade ou o 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 manutenção futura, respondendo pessoalmente quem de algum modo violá-los ou concorrer para a violação.

Os efeitos suspensivos da mediação também são auferidos pelo projeto de lei, vez que o artigo 11 aduz a necessidade de informação ao tribunal administrativo ou ao juízo quando da instauração do procedimento logo após a assinatura do termo de aceite. Essa necessidade visa suspender por trinta dias úteis os prazos dos processos (administrativos ou judiciais) para que o sujeito passivo ou a Fazenda Pública possa discutir a matéria tratada no âmbito da mediação.

Acerca do prazo de 30 (trinta) dias úteis para suspensão podem ser prorrogados por mais 60 (sessenta) dias úteis. Contudo, a lei não torna claro se há necessidade de requerimento para prorrogação ou se poderá ser feito de ofício pelos administradores da mediação (Brasil, 2022, p. 7).

Art. 11. Uma vez instaurado os procedimentos de mediação, com a assinatura do termo de aceitação, ficarão suspensos, por trinta dias úteis, os prazos dos processos administrativos e judiciais para a prática de atos pelo sujeito passivo e pela Fazenda Pública. § 1º O prazo referido no caput poderá ser prorrogado por mais sessenta dias úteis. § 2º As partes deverão peticionar ao tribunal administrativo ou ao juízo e informar a instauração de mediação tributária, bem como requerer a suspensão desses processos enquanto durar a mediação.

Ao fim do processo de mediação, deverá ser lavrado termo de entendimento a ser homologado pela autoridade formalizada em ato próprio do Ministério da Economia (podendo ser qualquer da administração pública), em que torne visível os objetivos, motivações e os pontos de encontro e desencontros ocorridos durante as tentativas de autocomposição, lavrado também o que restou acordado, tais como: obrigações, prazos, metas, multas e demais encargos, bem como as consequências oriundas da possível inadimplência, conforme reza o artigo 12 do projeto (Brasil, 2022, p. 7).

Art. 12. A resolução consensual do conflito deverá ser definida em acordo, instrumentalizado por termo de entendimento, que contemple o objetivo e a motivação da autocomposição da controvérsia ou da disputa tributária. § 1º O termo de entendimento definirá também as obrigações, as condições e os efeitos sobre o entendimento acordado, determinando eventuais consequências pelo descumprimento daquele. § 2º O acordo será sempre homologado pela autoridade designada por ato do Ministério da Economia. § 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, esse será considerado extinto, retornando as partes ao estado anterior, assegurado o sigilo sobre toda a mediação e o respectivo acordo. § 5º A interpretação da legislação tributária prestigiada no acordo resultante da mediação tributária enquadra-se no disposto no art. 146 do Código Tributário Nacional.

De acordo com o que resta exposto no arquivo, o artigo 13 prevê que o acordo mútuo entre as partes poderá ser provisório na hipótese de prever obrigações ou condições resolutivas ou suspensivas acerca da sua validade ou eficácia, vejamos (Brasil, 2022, p. 8):

O acordo poderá ser provisório caso contemple obrigações ou condições resolutivas ou suspensivas da sua validade ou eficácia. No caso de descumprimento de obrigações ou condições do acordo provisório, esse será considerado extinto, retornando as partes ao estado anterior, assegurado o sigilo sobre toda a mediação e o respectivo acordo.

De acordo com o projeto, em acordos conclusivos que prevejam o cumprimento de obrigações ou verificação de condições futuras devem ser obrigatórios os seguintes termos: I - caráter declaratório de direitos reconhecidos pelas partes como algo comum, no qual devem tratar de relações jurídico-tributárias, a servir de composição dos fatos, interpretação das normas, salvo previsão em contrário; II - formas de renúncia ao direito e disposição de qualquer meio de discutir objeto e motivação do acordo, assim como as obrigações acordadas e o que restar definido em sede de acordo, tenha sido essa discussão iniciada no âmbito administrativo ou judicial; e, mais importante, III - confissão por parte do sujeito passivo para composição da mediação.

Perpassado todo esse circuito, formado acordo definitivo com lastro em termo de entendimento, em caso de inadimplência, o artigo 13 informa que haverá inscrição imediata em certidão de dívida ativa, mesmo que haja bens ou valores como garantia. Ou seja, o mero inadimplemento, ainda que parcial, é presunção legítima de cobrança por parte do fisco.

O artigo 13 ainda prevê prêmio para o bom pagador, eis que o sujeito passivo terá direito a redução de 70% a 75% (setenta a setenta e cinco por cento) no valor da multa, calculado sobre seu montante total, caso o acordo tributário estabeleça o dever de recolhimento do tributo objeto do procedimento fiscal tenha sido cumprido regularmente.

O disposto 14 prevê o dever de sigilo e a obrigação de resguardo das informações constantes nos termos, além dos fatos, atos, documentos, declarações, tratativas, acertos e pontos excluídos antes, durante e após os encontros para mediação.

Contudo, não resta descrito no artigo quais as penalidades cabíveis em caso de descumprimento desta obrigação, assim como não prevê quem poderá atuar contra aquele que desrespeitar tal cláusula. Ademais, também não torna nítido de que forma o descumprimento deverá ser ressarcido, se em obrigação de dar (pecúnia) ou fazer (prestação de serviço), (Brasil, p. 8).

Art. 14. 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

Por turno, o artigo 15 do projeto de lei “guarda-chuva” ou diretriz normativa, trata do modo de atuação e mecanismos a ser utilizados por aqueles definidos como mediadores em ato próprio da administração pública, na importância de que estes busquem estabelecer as relações entre sujeito passivo e físico, mesmo que não haja resultados conciliatórios da mediação proposta (Brasil, 2022, p. 8).

Art. 15. Os mediadores deverão utilizar os métodos, as ferramentas e as habilidades de mediação mais adequados ao conflito tributário, e também: 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, inclusive, de escuta ativa e comunicação não violenta; II – realizar tratativas prévias com ambas as partes presentes e, quando se afigurar oportuno, em separado, a fim de assegurar o bom desenvolvimento da mediação; 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 consequências favoráveis, especialmente aquelas que possam formar consenso e gerar acordo conclusivo; e V – buscar restaurar e pacificar a relação entre as partes, ainda que a mediação não resulte em consenso e acordo conclusivo.

Em linhas finais, o projeto inibe o contato entre mediador e o sujeito passivo fora do seio da mediação, a fim de que estes, ambos, possam proteger o sigilo dos fatos, documentos e demais informações compartilhadas a que tenha sido exposto ou tenha sido apresentada, para ambos ou para algum destes, salvo situação que enseje tese de crime de ação pública ou que venha a ser utilizada como prova cabal como fundamento para provar dolo ou fraude de acordo realizado na mediação que venha a prejudicar de modo substancial alguma das partes (Brasil, 2022, p. 9).

Art. 16. Os mediadores não poderão ter contato com o sujeito passivo 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

Todavia, o projeto de lei não torna claro o lapso temporal em que este contato resta como proibido. Do mesmo modo que não torna nítido quais os elementos de verificação ou averiguação do que é passível de ser visto como “tese de crime”. Ainda, necessita de requerimento ou pode ser demandado de ofício? Se feito de ofício, a parte acusada saberá e terá prazo para apresentar impugnação, conforme vela os princípios do contraditório e da ampla defesa? São pontos a serem discutidos e elaborados ao redor das discussões que irão se seguir acerca do projeto em comento.

4.2.2 - Projeto de Lei Complementar sobre normas gerais de prevenção de litígios, consensualidade e processo administrativo tributário nº 124, de 2022

4.2.2.1 - Projeto de Lei Complementar nº 124, de 2022: Justificativas

Em suas razões, a Ministra Regina Helena elenca que o Anteprojeto de Lei do Processo Administrativo Tributário Federal (PL do PAT Federal) configura um marco na busca da atualização e sistematização do processo administrativo tributário. Funda-se, também, no intuito de promover mais integração entre as instâncias administrativa e judicial, bem como ampliar a transparência e a cooperação na relação fisco e contribuinte.

Acerca disso, a Agência Senado (2023) disponibiliza informações sobre a Secretaria de Atas e Diários (SF-SEADI), que encaminhou à publicação em 16 de setembro de 2022 a matéria inicial avulsa, a qual trata do Projeto de Lei Complementar nº 124, de 2022, a qual dispõe sobre normas gerais de prevenção de litígio, consensualidade e processo administrativo, em matéria tributária, tendo como autoria o Senador Rodrigo Pacheco.

Em 21 de dezembro de 2022, a Secretaria Legislativa do Senado Federal (SF-SLSF), teve a proposição de continuar a tramitar, nos termos do art. 332 do Regimento Interno. Na mesma data, houve remessa da matéria à Secretaria de Apoio à Comissão de Assuntos Econômicos

(SF-SACAE) e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, o qual seguiu “modelo cru”, sem alterações materiais do documento avulso apresentado.

O nível de urgência do documento é tanta que já na data seguinte a matéria já estava aguardando distribuição. E, assim como o Projeto de Lei nº 2.485, de 2022, no dia 30 de maio de 2023 a Secretaria de Atas e Diários teve despacho o qual a presidência determinou, com fundamento no art. 48, inciso X, do Regimento Interno, tendo despacho da matéria à Comissão Temporária para Examinar os Anteprojetos Apresentados no Âmbito da Comissão de Juristas.

Como ainda não houve discussão acerca dos compilados, resta até o presente momento no aguardo para envio da Casa Revisora, no presente, a Câmara dos Deputados e, como de costume, a posteriori, envio para a Presidência da República para sanção.

De acordo com a Justificação do arquivo em análise, a proposta nasceu em 17 de março de 2022, quando foi instalada a Comissão de Juristas responsável pela elaboração de anteprojetos de proposições legislativas, a fim de dinamizar e modernizar o processo administrativo e tributário nacional presidida pela Ministra Regina Helena Costa, do Superior Tribunal de Justiça (STJ), nos seguintes termos:

3. Dentro desse escopo, a presente proposta congrega um grupo de alterações ao Código Tributário Nacional (Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966) fundadas em três eixos: (i) alterações voltadas à prevenção de conflitos tributários, como o mandamento direcionado ao estabelecimento de programas de conformidade e à facilitação da autorregulização; (ii) alterações voltadas ao estímulo à adoção de soluções consensuais em litígios tributários, incluindo a desjudicialização dos processos tributários; e (iii) alterações com vistas à harmonização das normas relativas ao processo administrativo tributário, como forma de fortalecer o contencioso administrativo por meio da previsão de garantias mínimas a serem observadas por todas as esferas da Federação.

O documento alude que os motivos elencados acima corroboram as ideias trazidas vistas na Recomendação nº 120, de 28 de outubro de 2021, editada pelo Conselho Nacional de Justiça, o qual espera que os magistrados proponha, sempre que oportuno, a solução consensual de controvérsias tributárias, estimulando os métodos hetero e autocompositivos, cabendo leitura extensa à seara extrajudicial, mediante análise dos princípios da administração, conforme visível em seus art. 1º, § 1º, inciso II, art. 3º, 5º e 6º, respectivamente:

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: 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;

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. 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 n.º 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 n.º 125/2010, no que couber, especialmente providenciando a capacitação específica de conciliadores (as) e mediadores (as) em matéria tributária. (BRASIL, p.

Atualmente, vige o Decreto n. 70.235, de 6 de março de 1972, que, mesmo tendo sofrido constantes alterações, demanda revisão e sistematização em consonância com o ordenamento jurídico vigente, bem como adaptação aos avanços da tecnologia.

A mediação é cabível na esfera administrativa e judicial como meio de prevenção consensual de conflitos entre o devedor e a União, representada pela Secretaria da Receita Federal (SRF) e pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. A mediação pode ser solicitada não só pelo devedor, mas também pela Fazenda do Estado.

Por isso, concordamos com o Parecer nº 01/2022/STJ, que dispõe que a via judicial somente será seguirá se “a intervenção do juiz for considerada necessária para assegurar a proteção do direito fundamental do cidadão” (Brasil, 2021).

Para o projeto de lei, “os impostos devidos pela propriedade, posse ou uso de bens imóveis objeto de alienação ou propriedade de veículos” não são necessários nos casos de execução fiscal. Ao contrário, traz garantias fundamentais para a efetivação dos direitos sociais além dos recursos públicos (Brasil, 2022).

Além disso, são muitas as questões que precisam ser submetidas à arbitragem sem prejuízo de questões complexas e disputas para esclarecimentos técnicos ou além das contidas nos autos, pois questões complexas às vezes surgem em disputas que requerem conhecimentos e pareceres especializados para instruir o juiz sobre conhecimento técnico que não possui no processo, pois nos processos administrativos são tomadas providências para esclarecer as partes

controversas. Por fim, considera-se que a arbitragem pode ser instaurada no processo administrativo tributário (PAF), com uso dos meios adequados de resolução de conflitos.

No entanto, o CTN prevê a renúncia à competência administrativa quando o contribuinte ajuizar ação judicial no âmbito do PAF. Desta vez, parece lógico entender a arbitragem no mesmo sentido. Caso as partes concordem em resolver a lide por meio da arbitragem, desistam e lutem na esfera administrativa, não será interessante para o fisco ou para o contribuinte, pois a arbitragem vai além do que o processo administrativo pode oferecer.

4.2.2.2 - Projeto de Lei Complementar nº 124, de 2022: Alterações

4.2.2.2.1 - Primeiro eixo de alterações proposto pela Comissão de Juristas

O primeiro eixo temático dessas alterações aduzidas pela Comissão de Juristas diz respeito à inclusão de normas no Código Tributário Nacional que visem implementar os métodos preventivos de autorregularização na Administração Pública com a introdução dos arts. 139-A e 139-B na Lei 5.172/1966, conforme:

“Art. 139-A. A Administração Tributária deverá priorizar e disponibilizar métodos preventivos para possibilitar ao contribuinte autorregularizar o pagamento dos tributos e das obrigações acessórias antes da lavratura do auto de infração, nos termos da legislação específica.” (NR)

“Art. 139-B. A Administração Tributária estabelecerá programas de conformidade com vistas à prevenção de conflitos, que deverão assegurar o diálogo e a plena compreensão objetiva e subjetiva de divergências ou disputas acerca da interpretação ou aplicação da legislação tributária, nos termos da legislação específica.” (NR)

Outro ponto a ser tratado diz respeito ao “regime jurídico das multas tributárias”, até o presente momento inexistente na ordem legal, no qual há estabelecimento de limitações de penalidades por parte da administração pública, de acordo com a razoabilidade e estudo de conveniência e oportunidade. Além disso, o dispositivo prevê limites quantitativos para a fixação das multas, de modo que sua aplicabilidade não afronta princípios constitucionais tributários.

“Art. 113-A. Às penalidades cominadas pela legislação em razão do descumprimento de obrigações principais e acessórias deverão observar o princípio da razoabilidade e guardar relação de proporcionalidade com a infração praticada pelo sujeito passivo. §1º A multa cominada pela legislação em razão do descumprimento de obrigação principal ou acessória, exceto as multas isoladas desvinculadas de valor de crédito ou tributo, não poderá exceder o valor do próprio tributo lançado ou do crédito cuja fiscalização tiver sido afetada pela desconformidade ou pelo atraso na prestação das

informações pelo sujeito passivo. §2º A multa majorada em face da configuração de dolo, fraude, simulação sonegação ou conluio não poderá exceder ao dobro do valor da multa que seria originalmente aplicada.” (NR)

Ainda acerca das penalidades, a inclusão do art. 194-A estabelece critérios de dosimetria em decorrência do descumprimento de obrigações principais e acessórias tributárias no qual há por análise os “bons antecedentes fiscais do contribuinte”.

“Art. 194-A. A autoridade administrativa que lavrar o auto de infração aplicará a penalidade cabível, observado o parágrafo único, do art. 100, do CTN, no montante ou percentual previsto na legislação específica. § 1º As multas cominadas em face do descumprimento de obrigações tributárias serão graduadas motivadamente, levando em consideração as seguintes circunstâncias atenuantes: a) cumprimento de obrigação acessória relacionada à conduta infringida, na hipótese de lançamento da obrigação principal; b) readequação às normas tributárias, entre o início do procedimento fiscal e a lavratura do auto de infração, nos termos da legislação específica; c) não configuração de dolo, fraude ou simulação; d) não configuração de reincidência específica; e) configuração de bons antecedentes fiscais; f) da infração não resultar prejuízo ao erário; g) erro ou ignorância escusáveis do sujeito passivo, quanto a matéria de fato. § 2º Não haverá graduação, redução ou afastamento da penalidade em relação ao responsável tributário e ao devedor contumaz, assim definido em lei específica e submetido a processo administrativo. § 3º A graduação das penalidades previstas no § 1º deste artigo não exclui o dever de pagamento da obrigação tributária principal, com os devidos acréscimos legais, quando for o caso. § 4º A aplicação de penalidade será acompanhada de demonstração individualizada por sujeito passivo da autoria da infração.” (NR)

O documento referido traz à luz que os critérios de dosimetria estabelecidos para aferição das penalidades e multas tributárias não podem ser lidos como renúncia do crédito tributário de modo literal, como posto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias cumulado com o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, isso porque a referida análise dos “antecedentes fiscais” não se vincula a tipo de benefício fiscal e nem se configura como dispensa de renda ou receita válida.

Assim, compreende-se a multa tributária derivada dos limites tributários apto para mediação sob o mesmo prisma da repetição de indébito, uma vez que ambos são créditos que englobam os setores financeiros entrando no caixa do ente, mas não permanecendo, o segundo por ser indevido e o primeiro por não ser previsto, haja vista que este estabelece-se como obrigação principal, sem obstar as obrigações acessórias.

Em complemento ao disposto no Art. 211-A, a União, Estados, Distrito Federal e Municípios terão prazo de dois anos para implementar em seu ordenamento legislativo tributários critérios de moderação sancionatória, à luz dos elementos contidos no Art. 194-A, a fim de garantir autonomia e efetividade aos entes. Caso findo o prazo sem o estabelecimento de tais ordens, aplicar-se-á os dispostos no art. 194-A, como se implementado fosse.

“Art. 211-A. A União, Distrito Federal, Estados e Municípios deverão, dentro do prazo de dois anos, atualizar a sua legislação tributária para adotar, no mínimo, os critérios enumerados no § 1º, do art. 194-A, como forma de implementar moderação sancionatória e dosimetria da penalidade.

§ 1º A não implementação das disposições do caput acarretará a aplicação dos critérios enumerados nos parágrafos seguintes, até que sobrevenha legislação específica:

§ 2º Para fins de aplicação das circunstâncias atenuantes indicadas no § 1º, do art. 194-A, serão observados os seguintes critérios e percentuais de redução sobre a penalidade originalmente aplicável:

I – o sujeito passivo enquadrado em todas as atenuantes listadas nesse artigo terá, com fundamento em razões de equidade, a penalidade reduzida em cinquenta por cento da penalidade originalmente aplicável;

II – o sujeito passivo enquadrado em no mínimo três atenuantes terá a penalidade reduzida em trinta e cinco por cento da penalidade originalmente aplicável;

III – o sujeito passivo enquadrado em no mínimo duas atenuantes terá a penalidade reduzida em vinte por cento da penalidade originalmente aplicável.

§ 3º Para fins de caracterização de reincidência específica, na forma da alínea “d” do § 1º do art. 194-A, deve-se considerar a prática de nova infração de um mesmo dispositivo, ou de disposição idêntica, da legislação do mesmo tributo.

I – não prevalece a condenação anterior se, entre a data do cumprimento ou extinção da pena e a infração posterior tiver decorrido período de tempo superior a 5 (cinco) anos; ou

II – independentemente de prazo, quando a infração estiver abarcada pelas hipóteses dos incisos IV e V, do art. 151, desta Lei;

§ 4º Para fins de caracterização de bons antecedentes fiscais, na forma da alínea “e” do § 1º do art. 194-A, deve-se considerar o preenchimento cumulativo dos requisitos I e II, ou, isoladamente, do requisito III:

I – a inexistência de débitos em aberto perante o mesmo ente tributante, assim entendidos aqueles sem garantia ou sem causa suspensiva de exigibilidade na forma do art. 151, desta Lei;

II – for constatado comportamento colaborativo do infrator na identificação dos fatos e na sua posterior regularização, assim entendidos:

a) atendimento tempestivo das notificações fiscais no procedimento de apuração do crédito tributário, bem como a inexistência de obstáculos para o acesso da autoridade administrativa aos documentos e locais necessários à atividade de fiscalização; e

b) posterior regularização da atividade do contribuinte se, a despeito da constatação da infração, adotar as medidas necessárias à sua regularização, ainda que extemporaneamente, se a infração comportar efetiva regularização.

III – o infrator participar de programa de conformidade tributária, caso instituído pelo Fisco e desde que franqueada a participação do infrator; e § 5º Para fins de caracterização de prejuízo ao erário, na forma da alínea “f” do § 1º do art. 194-A, deve-se considerar a falta de recolhimento de tributos, bem como de valores pecuniários referentes a direitos antidumping, medidas compensatórias e salvaguardas. § 6º As reduções previstas no § 2º, incisos I a III, deste artigo, são progressivas e não cumulativas, de modo que devem ser aplicadas pela autoridade administrativa uma única vez, para cada lançamento tributário efetivado, levando-se em conta o preenchimento dos respectivos requisitos.” (NR)

Outrossim, este eixo atribui nova redação ao art. 138 do Código Tributário Nacional, no tocante à denúncia espontânea realizada pelo sujeito passivo no qual incorre em afastamento das multas de mora e de ofício.

“Art. 138. A responsabilidade é excluída, inclusive em relação à multa de mora, pela denúncia espontânea da infração, acompanhada, se for o caso, do pagamento do tributo devido e dos juros de mora, ou do depósito da importância arbitrada pela

autoridade administrativa, quando o montante do tributo dependa de apuração. Parágrafo único. Não se considera espontânea a denúncia apresentada após o início de qualquer procedimento administrativo ou medida de fiscalização, relacionados com a infração.” (NR)

Na mesma base de evitar conflitos ou buscar a mediação entre as partes, sugere alteração, também, no art. 142 e implemento do §3º do art. 161, ambos do mesmo Código, buscando o mesmo fim do art. 138, ou seja, afastar a multa de ofício em caso de lançamento como forma de antever a decadência em caso de suspensão da exigibilidade do crédito.

“Art. 142. §1º. A atividade administrativa de lançamento é vinculada e obrigatória, sob pena de responsabilidade funcional.(NR) §2º No lançamento destinado a prevenir a decadência de crédito tributário cuja exigibilidade houver sido suspensa na forma dos incisos II, IV e V do art. 151 desta Lei, não será cominada multa de ofício ou multa de mora a ele relativo. §3º O disposto no § 1º deste artigo aplica-se, exclusivamente, aos casos em que a suspensão da exigibilidade do débito tenha ocorrido antes do início de qualquer procedimento de ofício a ele relativo.” (NR)

“Art. 161. § 3º A interposição da ação judicial favorecida com medida liminar ou antecipação de tutela interrompe a incidência da multa de mora, desde a concessão da medida judicial, até 30 dias após a data da publicação da decisão judicial que considerar devido o tributo.” (NR)

Além disso, com a adição do VII ao art. 151, CTN, espera-se que a arbitragem seja método previsto expressamente no Código e seja uma das formas de suspensão da exigibilidade quando houver a nomeação dos árbitros de acordo com a legislação específica, qual seja a que tramita sob a forma do PL nº 2.485/2022.

E a inserção do VIII no art. 151, CTN, prevendo a transação tributária mediante decisão do representante da administração tributária. Mesmo que a Lei nº 13.988/2020 (Lei da Transação da Administração Pública) já preveja as formas de gerenciamento do crédito, a presença do inciso VIII no artigo atribui aplicação direta do Código Tributário, sem a necessidade de interpretação extensiva ou subsidiária da Lei nº 13.988/2020:

“Art. 151.VIII – a transação tributária, conforme decisão do representante da administração tributária, nos termos da legislação específica;” (NR)

O art. 194 do CTN, o qual trata da consulta tributária, já foi palco de diversas discussões acerca dos entendimentos firmados, uma vez que respondem as dúvidas técnicas formuladas de

modo pormenorizado, sem formar, entretanto, uma base jurisprudencial, ou seja, não há uniformidade nas respostas às consultas elaboradas.

Nesse sentido, buscando aplicação singular na aplicação das perspectivas exaradas pela administração tributária a todos àqueles que se encontrem em situação similar ou que seja afeto de modo subsidiário, tal como um banco de dados, vejamos:

“Art. 194-C. A consulta tributária consiste no procedimento administrativo gratuito destinado à resolução de dúvidas dos contribuintes e fixação de interpretação e aplicação da legislação tributária, nos termos da legislação específica. Parágrafo único. A consulta terá efeitos vinculantes no âmbito do respectivo órgão e será observada em relação a todos os demais sujeitos passivos não consulentes que se encontrem nas mesmas situações fáticas e jurídicas, nos termos da legislação específica.” (NR)

Dessa forma, com a inclusão destes novos dispositivos, prevê-se aumentar a segurança jurídica e a expectativa legítima dos contribuintes no sistema administrativo contido no CTN, a fim de estabelecer consensualidade e harmonia na esfera tributária.

4.2.2.2.2 - Segundo eixo de alterações proposto pela Comissão de Juristas

O segundo eixo preocupa-se, prioritariamente, com a construção de um suporte jurídico de aplicação geral em matéria tributária, de modo que acolha os princípios e as ferramentas da mediação, arbitragem e da vigente transação, por meio das seguintes alterações:

“Art. 171. § 1º A lei indicará a autoridade competente para autorizar a transação em cada caso. § 2º A transação poderá ser celebrada nas seguintes modalidades, sem prejuízo de outras modalidades previstas na legislação específica: I – transação na cobrança da dívida ativa, hipótese em que a concessão de desconto observará a situação econômica e a capacidade de pagamento dos contribuintes inscritos, conforme critérios estabelecidos pela respectiva autoridade fazendária; II – transação no contencioso de relevante e disseminada controvérsia jurídica, como forma resolutiva de litígios aduaneiros ou tributários pendentes, conforme critérios estabelecidos pela respectiva autoridade fazendária; e III – transação no contencioso tributário em relação a créditos definidos em lei como sendo de pequeno valor, destinada a atender a critérios de racionalidade e eficiência na gestão e arrecadação de créditos tributários, conforme critérios estabelecidos pela respectiva autoridade fazendária. § 3º A adesão à transação tributária constituirá, no mínimo, renúncia pelo sujeito passivo a quaisquer alegações de direito sobre as quais se fundem impugnações ou recursos, na esfera administrativa ou judicial, a respeito dos créditos transacionados. § 4º A proposta de transação e a eventual adesão por parte do sujeito passivo não poderão ser invocadas como fundamento jurídico ou prognose de sucesso da tese sustentada por qualquer das partes na esfera administrativa ou judicial.” (NR)

“Art. 171-A. A Lei autorizará a arbitragem para, prioritariamente, promover a prevenção do litígio e, subsidiariamente, a resolução no contencioso administrativo e

jurisdicional de controvérsias tributárias. Parágrafo único. A sentença arbitral será vinculante e produzirá os mesmos efeitos que a decisão judicial.” (NR)

“Art. 171-B. A Lei estabelecerá os critérios e condições para mediação de controvérsias tributárias, a ser exercida por terceiro sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxiliará e estimulará na identificação ou construção de soluções consensuais.” (NR)

Muito embora a Lei nº 13.988/2020, popularmente intitulada como Lei de Transação, tornou-se um verdadeiro sucesso no meio federal, contudo, carece de desenvolvimentos quanto à sua aplicabilidade. Com isso, devido ao sucesso da modalidade de transação no âmbito da administração pública, a administração tributária vê a necessidade de inserir o texto dentro do próprio Código Nacional, a fim de que este se torne norma diretriz e não somente conteúdo subsidiário estipulado em lei ordinária.

Deste modo, a nova redação do art. 171 institui a transação, bem como compõe forma, autoridade, procedimento de uso, forma de adesão e prazo para que seja devidamente aplicada e utilizada como exemplo pelos entes competentes. Acompanha o discurso o art. 171-A ao prevê a arbitragem para prevenção de litígio de modo anterior ao processo fiscal e, caso havendo, ação subsidiária quando houver contencioso administrativo ou judicial. Nesse sentido, a lei oriunda do ente competente terá capacidade para estipular critérios e condições de existência, bem como limitações e regras de utilização, contanto que não sejam contrárias às regras gerais postas.

Ademais, espera-se através desse eixo a inserção de nova modalidade de extinção do crédito tributário além das previstas no rol do art. 156, como a introdução de uma nova modalidade, como a sentença arbitral favorável transitada em julgado, capaz de pôr fim à obrigação principal, conforme o seguinte termo: “*Art. 156 - XII – a sentença arbitral favorável ao sujeito passivo transitada em julgado*”.

O documento também vincula a necessidade de trazer ao texto do CTN os efeitos vinculantes das decisões proferidas em sede de Tribunais Superiores, a fim de complementar as normativas no âmbito federal e criar uniformidade nas diretrizes da administração tributária, veja-se:

“Art. 194-B. O trânsito em julgado de controvérsia tributária decidida pelo Supremo Tribunal Federal, sob a sistemática da repercussão geral em matéria constitucional, ou pelo Superior Tribunal de Justiça, sob a sistemática dos recursos repetitivos em matéria infraconstitucional, favoravelmente a contribuintes ou responsáveis, terá eficácia vinculante para a Administração Tributária. Parágrafo único. No prazo máximo de 90 (noventa) dias, a contar do trânsito em julgado, a Fazenda Pública, por parecer devidamente fundamentado e publicizado: I – aplicará a orientação adotada pelo STF ou STJ em relação aos seus créditos tributários; II – indicará os casos em

que a Fazenda Pública, tanto na esfera administrativa quanto na judicial, deixará de impugnar pleitos de contribuintes ou responsáveis; III – indicará os casos em que Fazenda Pública, tanto na esfera administrativa quanto na judicial, desistirá de impugnações ou recursos já formulados.” (NR)

Este elemento, busca, sobretudo, consolidar a tentativa de precedentes brasileiros em matéria administrativa tributária, com fim de reequilibrar a relação entre fisco e contribuinte a partir do trânsito em julgado de decisões tributárias favoráveis e criar, em dada medida, força vinculante dos atos proferidos pela administração tributária, formando, assim, segurança jurídica nos atos e nas práticas de cada Fazenda Pública.

4.2.2.2.3 - Terceiro eixo de alterações proposto pela Comissão de Juristas

Finalmente, a principal novidade do terceiro eixo encontra-se na proposição do Capítulo VI ao Código Tributário Nacional, o qual visa sedimentar e disciplinar a mediação e arbitragem ao processo administrativo tributário estabelecendo normas de caráter geral, uma vez que o CTN foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988 e permanece sendo ditador de Normas Gerais, oferecendo diretrizes sem invadir as competências dos entes.

O cerne da questão se encontra ao oferecimento de garantias constitucionais de caráter amplo, como o contraditório e ampla defesa, bem como meios de introdução da mediação e arbitragem em consonância com os princípios constitucionais tributários, como o não confisco, densificando todos esses saberes de modo nuclear e não divergente. Ou seja, para além de proposições que atinjam somente a União, mas o estabelecimento de normas de caráter nacional em lei complementar já vigente.

“Art. 208-A. Este capítulo estabelece normas gerais para regular o processo administrativo tributário no âmbito das administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, visando, em especial, assegurar aos litigantes o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa e o duplo grau de jurisdição.

O art. 208-B busca aperfeiçoar o auto de infração através da implementação de mais elementos que possibilitem que o sujeito passivo possua clareza do que está sendo cobrado mediante crédito e que seja dada a oportunidade, de modo expresso, da intimação para cumprir a determinação ou, querendo, impugnar:

“Art. 208-B. O auto de infração será lavrado com base nos elementos de prova disponíveis e conterá obrigatoriamente: I – a qualificação do autuado; II – a descrição clara dos fatos; III – o(s) dispositivo(s) legal(is) infringido(s) e a penalidade aplicada; IV – o fundamento jurídico do lançamento; e V – a determinação da exigência fiscal e a intimação para cumpri-la ou impugná-la.” (NR)

O art. 208-C trata do julgamento dos processos e exigência dos pagamentos principais (tributo e multa), informando que deve ser tempestivo iniciando o contencioso administrativo fiscal, além disso define a gradação de instâncias, sendo a primeira de julgamento monocrático, a segunda por órgão colegiado e, cabendo, órgão especial para apreciar as matérias oriundas de recursos especiais, ofertando, deste modo, sempre o duplo grau de jurisdição.

“Art. 208-C. O julgamento dos processos de exigência de tributos e multas previstas na legislação tributária e de outros que lhe são correlatos, observará o seguinte: I – a apresentação tempestiva de impugnação terá o efeito de instaurar o contencioso administrativo fiscal, suspendendo a exigibilidade do crédito tributário impugnado imediatamente na forma do art. 151, III, desta Lei; II – o julgamento de primeira instância será realizado monocraticamente ou por órgão colegiado, conforme legislação específica; III – da decisão de primeira instância caberão recursos voluntário e de ofício, conforme legislação específica; IV – o julgamento de segunda instância será realizado por órgão colegiado, conforme legislação específica; e V – quando houver instância superior, caberá recurso especial contra decisão de segunda instância que conferir à legislação tributária interpretação diversa daquela que lhe tenha atribuído outro colegiado do mesmo tribunal administrativo, conforme legislação específica. VI – sempre haverá duplo grau de jurisdição, conforme legislação específica. Parágrafo único. caberão embargos de declaração, que terão o efeito de interromper o prazo para a interposição de outros recursos, por qualquer das partes, quando a decisão ou o acórdão incorrer em obscuridade, omissão ou contradição, nos termos da legislação específica.” (NR)

O art. 208-D assegura de modo expreso a ampla defesa aos contribuintes por meio de recursos, defesas e incidentes. Ocorre que o artigo mencionado prevê prazos que até então não eram citados, além das instâncias e documentos anexos que devem estar acompanhados no momento das defesas apresentadas.

“Art. 208-D. Será garantido aos contribuintes, no mínimo, o direito aos recursos, defesas e incidentes previstos neste artigo, além de outros previstos na legislação específica: I – apresentação de impugnação, em 30 (trinta) dias contados da ciência da lavratura do Auto de infração; II – interposição de recurso voluntário, em 30 (trinta) dias contados da ciência da decisão de primeira instância que lhe for desfavorável; III – interposição de recurso especial, em 15 (quinze) dias, contados da ciência da decisão de segunda instância que lhe for desfavorável, nas hipóteses previstas na legislação específica, quando houver instância superior; IV – oposição de embargos de declaração, em 5 (cinco) dias, contados da ciência de qualquer decisão, em caso de obscuridade, omissão ou contradição, contado da ciência da respectiva decisão. §1º As pautas de julgamento de segunda instância e da instância superior, quando houver, deverão ser divulgadas com antecedência mínima de 10 (dez) dias. §2º Os prazos para a apresentação de contrarrazões devem ser os mesmos previstos nos incisos II, III e IV para a interposição dos respectivos recursos. §3º Os prazos serão contados em dias úteis, excluindo-se o dia do início e incluindo-se o do vencimento. §4º Os prazos só se iniciam ou vencem no dia de expediente normal no órgão em que corra o processo ou deva ser praticado o ato. §5º Suspende-se o curso do prazo processual nos dias compreendidos entre 20 de dezembro e 20 de janeiro, inclusive.” (NR)

O art. 208-E assegura a inalterabilidade das decisões favoráveis ao contribuinte ou que a norma não pode retroagir de modo maléfico ou a prejudicar o sujeito passivo, nem mesmo se for da vontade do agente administrativo ou representante do poder executivo.

“Art. 208-E. A decisão definitiva favorável ao sujeito passivo no processo administrativo tributário não poderá ser revista pelos secretários de fazenda, pelo ministro da economia ou por qualquer outro integrante do poder executivo.

O art. 208-F, por sua vez, declara o poder-dever que a administração pública tem com a publicidade dos seus atos, inclusive em matéria tributária. Já que as decisões e acórdãos devem indicar elementos com clareza a ser disponibilizados para consulta. Há também um quê de desburocratização da decisão em matéria tributária, uma vez que não cita a necessidade de apresentar procuração ou a obrigatoriedade de munção de advogado para leitura dos atos fundamentados.

“Art. 208-F. As decisões e os acórdãos deverão indicar com clareza os pressupostos de fato e de direito que os determinaram e as administrações tributárias deverão torná-los públicos, disponibilizando-os para consulta.” (NR)

O art. 208-G assegura o efeito vinculante de súmulas do Supremo Tribunal Federal, decisões transitadas em julgado proferidas tanto pelo Supremo Tribunal Federal quanto pelo Superior Tribunal de Justiça que contenham elementos de repercussão geral ou discussão repetitiva nos tribunais mencionados.

“Art. 208-G. No âmbito do processo administrativo tributário têm efeito vinculante: I – súmulas vinculantes do Supremo Tribunal Federal, na forma do art. 103-A da Constituição Federal; II – decisões já transitadas em julgado proferidas pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça sob a sistemática da repercussão geral ou dos recursos repetitivos, na forma dos artigos 927 e 928 do Código de Processo Civil; III – decisões já transitadas em julgado proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle concentrado de constitucionalidade, na forma do art. 102, § 2º, da Constituição Federal; e IV – decisões já transitadas em julgado proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle difuso que tenham declarado inconstitucional dispositivo legal cuja execução tenha sido suspensa por resolução do Senado Federal, na forma do art. 52, X, da Constituição Federal.” (NR)

O art. 208-H, por fim, traz ao discurso a autoexecutoriedade da administração pública, no presente caso, em matéria tributária, uma vez que a administração creditícia pública possui o poder-dever de anular seus atos eivados de vícios de legalidade sempre que perceber nulidades. No artigo mencionado, há esmiuçado o que a lei considerará como ato nulo.

“Art. 208-H. A Administração deve anular seus próprios atos quando eivados de vício de legalidade. Parágrafo único. São nulos: I – os atos e termos lavrados por pessoa incompetente; II – o lançamento, os despachos e as decisões proferidos por autoridade incompetente ou impedida, sem fundamentação ou com preterição do direito de

defesa. § 1º As intimações serão nulas quando feitas sem observância das prescrições legais, mas o comparecimento do administrado supre a falta ou a irregularidade delas. § 2º A nulidade de qualquer ato só prejudica os atos posteriores que dele diretamente dependam ou sejam consequência. § 3º Ao declarar a nulidade, a autoridade indicará os atos por ela atingidos, ordenando as providências necessárias ao prosseguimento ou à solução do processo. § 4º Quando puder decidir do mérito a favor do sujeito passivo a quem aproveitaria a declaração de nulidade, a autoridade julgadora não a pronunciará nem mandará repetir o ato ou suprir-lhe a falta.” (NR)

Assim, percebe-se que o terceiro e último eixo busca ferramentas para tornar o processo administrativo tributário ainda mais célere, transparente, seguro e com vistas ao contraditório com a inserção do contraditório, ampla defesa, paridade de armas nos processos e estabelecimento de prazos. Além disso, visa reparar os atos nulos da administração pública, a fim de evitar vícios formais no procedimento tributário.

Dessa forma, os projetos de lei apresentados se baseiam na introdução de métodos adequados para dirimir conflitos ainda não solucionados pelo sistema tributário atual, além de modernizar a dinâmica do processo administrativo tributário atual. Ademais, cabe mencionar que a doutrina atual tem caminhado em conjunto para não só a aceitação do diálogo entre fisco e contribuinte, do mesmo modo que o legislador defende a introdução de normas para parametrizar e dinamizar o atual cenário.

4.3 - Modelo Português como exemplo paradigma para o sistema administrativo tributário brasileiro

Acerca da temática “Justiça Tributária” e as modalidades diversas que a Europa tem buscado adotar para implementar o que chamamos de "Justiça Fiscal", faz-se crucial citar os textos do professor Francisco Nicolau. Em sua obra, o emérito informa que não há justiça sem que as partes possam, de forma bilateral, compor a demanda, sendo esta administrativa ou judicial. E, em sua análise, é chegada a hora de modernização do direito tributário, de modo a preservar a essencialidade do crédito sem deixar de ponderar nos instrumentos disponíveis para obtenção deste.

Mais precisamente quanto ao sistema administrativo, uma vez que este se configura como movimento prático do elemento constitucional “participação do cidadão nas estruturas da administração e no exercício do cidadão nas decisões políticas e/ou jurídicas” (Domingos, 2016, p. 334). Assim, foca seus estudos no aprimoramento do processo administrativo tributário e busca convergência entre novos instrumentos e conservação da eficiência do procedimento à luz das normas constitucionais e da legislação portuguesa.

Para o autor, a ideia de que a administração tributária e o contribuinte não podem compor o litígio em justa medida é superada uma vez que, muito embora o interesse público encontra-

se insculpido na norma, a possibilidade do contrato em matéria tributária não é proibido, só não é a regra ou usual. O convite do contribuinte a participar do processo administrativo não ataca a legalidade, como também possibilita o exercício da cidadania e transparência das decisões acerca de bem público, qual seja o crédito tributário (Domingos, 2016. p. 334).

Ainda, acerca da indisponibilidade da obrigação tributária é manejada pelo princípio da instrumentalidade, ou seja, “apenas a lei é ferramenta hábil para estabelecer os elementos essenciais da obrigação tributária” (Domingos, 2016. p. 335). Nesse aspecto, muito embora a legislação portuguesa não exija uma forma de norma que determine regras gerais a servir de fonte e limite para outras leis, assim como ocorre no Brasil com o uso da lei complementar, é visível que normativas foram formadas e estão em pleno exercício ao redor do país.

Deste modo, defende que a aplicabilidade da mediação e da arbitragem, para além da transação tributária, constitui uma espécie de contrato público que pode ser exercida sem confronto com os princípios constitucionais tributários e que sua introdução no sistema português mais se assemelha a transformar em positivo e concentrado o que já está em livre desenvolvimento ao redor do país português (Domingos, 2016, p. 335).

Ainda, o autor informa que a proibição da mediação/arbitragem no sistema tributário se consagra como um verdadeiro paradoxo, visto que a transação tributária restou-se aplaudida quando apresentada e configura-se como acordo. Não seriam os princípios da reserva de lei e igualdade mitigados quando da transação por meio de acordo? O que seria então a mediação/arbitragem se não algo mais forte que o mero acordo, já que estas últimas formam coisa julgada em forma de sentença arbitral a ser juntada aos autos da esfera administrativa ou judicial (Domingos, 2016. p. 336).

Em sua obra, afirma que os métodos alternativos/adequados do sistema multiportas, compreendido prioritariamente pela Mediação, Conciliação e Arbitragem, tem sido o foco no âmbito administrativo e judicial europeu nos últimos anos. Isso porque, muito embora a utilização dessas ferramentas não resolvam a totalidade da problemática, oferecem saídas a fim de dirimir situações de menor potencial ofensivo ao fisco, o que tem sido o primeiro objetivo em prol da segurança jurídica na arrecadação (Domingos, 2016. p. 337).

De acordo com o texto, o professor informa que o modelo português segue as seguintes regras: tanto a mediação quanto a arbitragem partem do pressuposto de um terceiro (ou seja, heterocomposto), enquanto a transação se solidifica quando o contribuinte aceita a proposta ofertada pelo fisco. A escolha por qual modelo a ser utilizado respeitará o lapso temporal do lançamento do crédito. Isso porque, se for antes, poderá ser por via extrajudicial e, caso após, via judicial. Em ambos, o sistema de multiportas será ofertado como medida possível a qualquer

tempo (Domingos, 2016. p. 351).

Importante ressaltar que nessa sistemática organizacional de produzir justiça em sentido dialogal obedece a princípios próprios da proteção do tributo, tais como a igualdade (receita atuante em todas as oportunidades tendo o cidadão a opção de participação), legalidade (obediência à reserva legal), tipicidade (a depender do momento em que o crédito é constituído haverá aplicação da legislação pertinente) (Domingos, 2016. p. 364).

Nos tempos modernos, a transação tem sido a grande aposta do judiciário português. Isso porque a opção pela homologação do acordo requer renúncia à utilização do judiciário, caráter constitucional, enquanto o tempo máximo de 4 meses para uma resolução do conflito tem sido precisamente menor que os 5 a 7 anos litigiosos nos Tribunais.

Posto esse panorama, cabe afirmar que as técnicas de Mediação e Arbitragem tem sido introduzida no ordenamento português desde 2012, por meio de Centros de Arbitragem Administrativa, em que há árbitros selecionados (aptos mediante formações parecidas com o nosso CNJ), podendo ser eles juízes jubilados (leia-se aposentados) ou até mesmo professores de Direito.

A finalidade da atuação do mediador é analisada mediante os os princípios próprios da Mediação e Arbitragem, mesmo que o aparato esteja organizado de modo institucional, este não será obrigatório, podendo as partes optarem pelos Tribunais em processo judicial, caso assim entendam pertinente.

Com fulcro em garantir transparência das decisões e evitar reformas exaustivas, as decisões tomadas nessas Câmaras podem ser recorridas uma única vez. Após a segunda decisão, faz-se "coisa julgada". Assim, entende-se que a sentença arbitral detém valor de sentença judicial (Domingos, 2016. p. 398).

No Brasil, é possível citar a Lei 13.988, que pretende regulamentar o mecanismo da Transação Tributária evidenciando não só a quebra do paradigma litigioso, como também demonstra uma nova cultura no tratamento do fisco. O autor deste se dá mediante o perfil da dívida e da capacidade contributiva do contribuinte.

É sob a visão de Geilson Salomão Leite (2012, p. 29) que é possível identificar que a tomada do consentimento dos contribuintes não deturpa o sentido do princípio da legalidade, assim como não exclui do agente público a possibilidade de buscar formas de perseguir o crédito tributário sem que deixe de ter a posição do contribuinte como um fator de análise ao redor do procedimento de arrecadação e do processo de discussão da exigibilidade do crédito.

Assim, Geilson Salomão Leite (2012, p. 35) ainda dialoga com o princípio da igualdade quando da aplicabilidade de métodos que garantam não só sua postura formal quanto material,

tratando os iguais em suas igualdades e os desiguais de acordo com as suas desigualdades. Precisamente no tocante ao cenário tributário, à luz de Celso Antônio Bandeira Mello, que um dos requisitos seja a existência de nexo lógico entre o fator de discriminação e a discriminação legal existente para que a igualdade se valha.

É neste pilar que é possível perceber que a doutrina brasileira, na visão de Leite, já resolve a questão principiológica de modo a permitir a introdução de novos métodos de resolução de litígio de modo consensual sem agredir a essencialidade do crédito tributário.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A mediação e arbitragem são instrumentos hábeis para a resolução ou prevenção do conflito a ser discutido de modo administrativo sem a necessidade de haver em voga um litígio em âmbito judicial. Neste sentido, a pesquisa apresentada comprova que a história destes instrumentos nasce de uma necessidade e são consolidados a partir de um interesse comum e crescente de cada vez mais não só desburocratizar o sistema judiciário, como também propor métodos alternativos para resolução de contendas administrativas e judiciais.

A importância desta ferramenta é tamanha, a ponto do legislativo nacional firmar como pioneiro a Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça, como importante cenário jurídico para a promoção dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs), bem como a criação dos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMECs) nos tribunais, a fim de auxiliar a atuação dos CEJUSCs e, concomitante, dos tribunais.

E, também, o Código de Processo Civil, Lei nº 13.105/2015, como um dos primeiros instrumentos normativos com capacidade vinculante acerca da matéria, apresenta em seu rol institutos valiosos e capazes de auto compor a situação e buscar melhores métodos para encontrar um denominador comum, como a audiência de conciliação e mediação dentro do processo, reconhecimento do acordo extrajudicial a ser homologado em juízo, cooperação entre as partes e o julgador, além da possibilidade de transacionar créditos por meio de contrato entre os interessados, por meio de um processo apelidado pela doutrina como “fenômeno da deslegalização”, nas palavras de Canotilho (2002).

No mesmo ano, ainda cabe, especificamente, citar o Lei de Mediação nº 15.140/2015, a qual apresenta diretrizes claras e bases para sua utilização para que as partes busquem soluções mais satisfatórias do que aquelas impostas por uma decisão judicial morosa e, talvez, sem produzir justiça de fato.

Ocorre, todavia, que este imenso aparato dispositivo e legislativo foi concebido, a priori, para questões atinentes aos interesses privados, notoriamente no tocante à bens móveis, imóveis contratuais em que órgãos, entes e setores públicos não estivessem em disputa, o que limita e prejudica o poder da autocomposição.

A inserção destes instrumentos no poder público e no sistema administrativo brasileiro surgiu com fim de evitar disputas custosas entre órgãos governamentais e entidades privadas, com fim de oferecer no âmbito judicial e administrativo maior celeridade, eficiência e transparência nos atos da administração pública. Para tanto, restou-se hábil a mesma Lei de

Mediação e o Código de Processo Civil, além de portarias e dispositivos próprios dos órgãos como meio para regulamentação.

Ponto importante a ser destacado são as criações das Câmaras de Arbitragem Públicas, existentes em alguns estados brasileiros, como também para assumir a ampliação de oportunidades de autocomposição na administração pública, não só no setor de contratos, como também em outras matérias, inclusive sobre orçamentos não previstos (multas, câmbio, inflação).

No tocante ao assunto, estudiosos iniciaram suas produções acadêmicas permitindo estes apenas àqueles créditos que são tidos como disponíveis, ou seja, direitos patrimoniais após situação de precificação pelos agentes econômicos com potencial de custo e se desfazer a qualquer momento. Nesse momento, preços públicos e valores licitatórios poderiam, mas créditos tributários não, uma vez que o montante auferido pelo tributo não goza da dita ‘disponibilidade’.

As discussões nesse sentido cresceram de tal modo que Baptista e Trigueiro et al, assim como outros estudiosos, passaram a viabilizar o método não só para a dualidade “público x privado”, mas com afincos de superar a dicotomia “disponível ou indisponível”, através da análise que o papel da advocacia pública conciliadora tem desempenhado na obtenção de acordos extrajudiciais e do estudo estratégico de contenção de altos gastos com litígios que diversas vezes surtem efeito diminuto, uma vez que gasta-se muito com processos de execução de pequeno valor a ser recebido em 10, 12 ou 14 anos, isso quando identifica-se o credor ou é possível intima-lo, dados fornecidos pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ.

Nesse cenário, a barreira dos créditos disponíveis da administração pública é superada na análise, em primeira ordem, legal, uma vez que o Código Tributário Nacional - CTN prevê o instituto da transação, acordo celebrado pelo contribuinte e pela administração pública como forma de concessão mútua, a fim de que se extingue o litígio tributário.

O papel da mediação, nesse contexto, prioritariamente no âmbito administrativo, é de evitar que o litígio judicial possa sequer ser criado ou insculpido no sistema judiciário, que a contenda possa ser resolvida antes mesmo de mover o sistema processual mediante as ferramentas de autocomposição.

Outro ponto positivo é o princípio da especialidade que o instituto da arbitragem oferece às demandas tributárias, uma vez que propostas de leis informam que o papel da mediação será recebido, processado e avaliado por agentes públicos da própria Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, órgão que atua diretamente com as diversas formas de suspensão da exigibilidade do crédito em discussão, bem como responsável pelas transações e detentor da legitimidade para

atuar frente aos litígios judiciais, bem como fornecer os dados aproveitados pelo Conselho Nacional de Justiça quanto às execuções, sendo estas bem sucedidas ou, muitas vezes, frustradas.

Outra questão percebida ao redor da pesquisa é que a promulgação de uma lei nacional que cuide da mediação e arbitragem no âmbito administrativo e judicial não seria qualquer inovação temática, mas meramente formal, já que a própria outras bases legais e normativas já estão em uso e tem apresentado resultados, não obstante os dados apresentados pelo Conselho Nacional de Justiça no ano de 2023.

Adentro deste ponto, a pesquisa preocupou-se em trazer a discussão acerca da “Reforma do Judiciário” presumida de acordo com os artigos 5º e 6º da Constituição Federal de 1988 e, principalmente, com a Emenda Constitucional nº 45/2004, o qual objetiva driblar a morosidade institucional e garantir ‘amplo acesso à justiça’ por meio de instrumentos que busquem dinamizar o processo administrativo e contencioso, sendo a mediação uma destas ferramentas.

É com base nessa visão que o Conselho Nacional de Justiça disponibiliza em forma de revista informações relativas à gestão de informações estatísticas recolhidas da Rede de Pesquisa Judiciária e dos Grupos de Pesquisa Judiciárias de cada tribunal brasileiro, sendo este estadual ou federal, sendo esta pesquisa regulamentada pela Resolução nº 462/2022, formando, assim, o projeto Justiça em Números disponibilizado em forma de anuário produzido em forma de Relatório Analítico.

Neste, percebeu-se que no ano de 2022 houve aumento de 127 ações judiciais, sendo este 7,4% no número de casos novos. Para o ano mencionado, percebeu-se elevação de 4,7% no volume de processos para os magistrados, bem como 4,4% para os agentes administrativos. Muito embora o relatório tenha apresentado uma melhora gradual na taxa de congestionamento nos últimos anos, a partir de 2019 percebeu-se novo aumento.

Ciente do quantitativo volumoso de processo judiciais na temática “dívida ativa”, mais notoriamente quanto às execuções fiscais, a Resolução CNJ nº 261/2021 criou um sistema de análise apenas para os processos que estão pendentes de demandas administrativas acompanhado do Relatório que destinou ao subtópico 4.3 apenas a referida temática.

Desta vistoria, conclui-se que o acervo brasileiro possui 81 milhões de processos pendentes de baixa, sendo 64% condizentes ao conteúdo fiscal, representando 34% do total dos casos pendentes. Inclusive, a pesquisa aponta que a notória melhora apresentada entre 2009 e 2017, número que se manteve inerte até meados de 2019, teve aumento no ano de 2022, no percentual médio anual de 2.4%, algo preocupante.

Ainda no tocante à taxa de congestionamento de processos de execução parados ou sem significativa movimentação no contencioso, 88,4% das execuções fiscais têm sofrido aumento de difícil reparação. A situação é tão alarmante que, em projeção realizada, caso as execuções fiscais fossem excluídas do cálculo estatístico, os valores percentuais de 72,9% média por tribunal seriam para 66,9%. Isso transformado em tempo significa que o prazo estimado de 6 anos e 7 meses, ao desconsiderar tal classe, passaria a ser 2 anos e 4 meses.

A situação é tão grave que pela primeira vez na história do projeto “Justiça em Números” a edição de 2023 trouxe um tópico apenas para tratar do instituto da Conciliação aplicada desde a Resolução CNJ nº 125/2010, o qual instituiu os CEJUSCs e NUPEMECs nos Tribunais, estaduais e federais.

Neste apanhado, o Relatório Analítico de 2023 busca não só apresentar o modelo proposto como ressaltar a eficácia que esse sistema tem apresentado na resolução de litígios, já que percebeu-se aumento de 5,5% dos anos entre 2015 a 2022, sendo 2022 o marco de 9,1% de sentenças homologadas mediante acordo das mais diversas áreas. Quanto à fase processual, o relatório informa que o percentual para conhecimento é de 16%, enquanto a execução ainda está em 8%. Ou seja, apresenta melhoras, mas, de fato, ainda se tem um longo caminho a ser trilhado.

Ao pensar no sucesso das celebrações de acordos e atas de conciliações nas fases processuais, nasce a esperança de desafogamento do sistema judiciário, mais notadamente aqueles processos com execuções intermináveis, principalmente os propostos pela administração pública, como no caso da recuperação dos créditos tributários. Nesse sentido, sabe-se que urge a necessidade de ato que vincule a fomentação desses mecanismos e qualquer um que exerça força normativa deverá ser por meio de lei, sendo esta em caráter complementar, mediante termos do art. 146, inciso III da Constituição Federal de 1988.

Ciente desses dados, a Agência Senado 2023 disponibilizou informações acerca da Comissão Econômica (CAE) o qual aprovou a versão final do anteprojeto de proposição legislativa na forma do Parecer SF nº 1/2022-CJADMTR, o qual detém como presidente a Ministra Regina Helena Costa, Relator do tema processo administrativo o Dr. Valter Shuenquener de Araújo e do tema tributário o Dr. Marcus Lívio Gomes.

Por meio deste, apresentaram 10 (dez) anteprojetos de lei a serem discutidos, debatidos e, caso aceitos, transformados em projetos de lei a serem tramitados no Congresso Nacional, com fim de modernizar o processo administrativo tributário e inserir formas de desburocratizar e garantir eficácia na resolução de questões latentes, entre elas a problemática da morosidade das execuções fiscais. Destes, selecionei 2 que julguei importantes para adentrar à mediação na

União e a utilização da lei complementar, forma de norma brasileira, para instituir consensualidade no litígio tributário.

Imbuído nesse sentido, o Projeto de Lei nº 2.485/2022 trata da inserção de métodos alternativos de autocompositivos na União, o qual estabelece, especificamente, a mediação tributária do ente federativo como opção para prevenção de conflitos em matéria econômica-tributária no âmbito administrativo e judicial entre sujeito passivo e “fisco”, este último a ser representado pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil - RFB e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional visando a solução conjunta ou coletivo de contendas.

Como inovações, o projeto de lei apresenta a intervenção de mediadores internos e/ou externos os quais podem ou não terem vínculo com as Câmaras de Mediação dirigidas pela administração pública federal, sendo necessário para tanto cadastro e curso de capacitação. Além disso, ressalta-se o princípio da voluntariedade do processo e a consensualidade mútua até que se tenha expedido “termo de acordo”, o qual vincula as partes. O projeto de lei garante que a atuação da advocacia seja peça a ser utilizada ao redor do processo, uma vez que as partes podem se munir dos seus procuradores devidamente habilitados com saberes técnicos e teóricos próprios não só da administração pública, bem como do papel da mediação.

A fim de contribuir com a problemática, outro projeto de lei deve ser trazido à luz, trata-se da PLC nº 124/2022, o qual prevê normas gerais de prevenção de litígios, consensualidade e processo administrativo tributário, com fim de não ser somente uma lei destinada a um ente específico, como no caso acima, mas capaz de atribuir a possibilidade de todos os entes se munirem das suas determinações e criarem para si leis específicas, a fim de instrumentalizar o procedimento administrativo tributário com os métodos alternativos.

As propostas trazidas regulam as matérias que podem ser temas de mediações e conciliações, sendo estes os mais sensíveis, como “regime jurídico das multas tributárias” e a possibilidade de limitações de penalidades por parte da administração pública, análise dos “bons antecedentes fiscais do contribuinte”, ainda, a possibilidade de exclusão da responsabilidade em relação à multa de mora pela denúncia espontânea.

Muito embora a teoria legislativa pareça ser das mais promissoras, a doutrina atual ainda discute se seria viável ou não esses métodos alternativos e quão aplicáveis serão caso esses projetos se tornem leis. Nesse sentido, a pesquisa trouxe como paradigma o exemplo da nação portuguesa que tem implementado esses mecanismos e tem surtido efeito positivo e urge a promoção desses institutos em outras nações, como, espera-se, a brasileira.

Com fundamento acadêmico pátrio, a doutrina de Leite (2012) nos informa que a garantia de direitos a mais ao sistema tributário nacional não exclui a essencialidade do crédito,

tampouco inibe que o agente público encontre em outros métodos e formas de perseguir esse numerário ainda sob a égide dos princípios da legalidade, igualdade e a segurança jurídica no processo tributário, sobretudo o administrativo.

Nesta ordem, há de se perceber que o caminho histórico legislativo foi sedimentado não só pelas inovações trazidas no âmbito civil e do processo civil com a sua nova modelagem para garantir celeridade e ampla defesa, como também na lógica tributária, vez as resoluções, as portarias e o direcionamento jurisprudencial agiu e age no caminho de garantir ao procedimento administrativo a elaboração da justiça fiscal por meio de instrumentos hábeis, eficazes que sejam obedientes aos ditames principiológicos e que visem a preservação do crédito tributário.

REFERÊNCIAS

BAPTISTA. Maisa Bernachi. **Análise do papel da advocacia pública na mediação e conciliação tributária**. Revista Tributária e de Finanças Públicas. Ed. 137, 2018. Disponível em: <<https://rtrib.abdt.org.br/index.php/rftp/article/view/61>>. Acesso em: 12 de outubro de 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.307 de 23 de setembro de 1996. Dispõe sobre a arbitragem**. Brasília, 1996. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19307.htm>. Acesso em: 10 de agosto de 2023.

_____. **Lei nº 13.129 de 26 de maio de 2015. Altera a Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, e a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, para ampliar o âmbito de aplicação da arbitragem e dispor sobre a escolha dos árbitros quando as partes recorrem a órgão arbitral, a interrupção da prescrição pela instituição da arbitragem, a concessão de tutelas cautelares e de urgência nos casos de arbitragem, a carta arbitral e a sentença arbitral, e revoga dispositivos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996**. Brasília, 2015. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113129.htm>. Acesso em: 15 de setembro de 2023.

_____. Conselho da Justiça Federal. **Manual de mediação e conciliação na Justiça Federal** / Bruno Takahashi ... [et al.].– Brasília, 2019. Disponível em:<<chrome-extension://efaidnbmninnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/outras-publicacoes/manual-de-mediacao-e-conciliacao-na-jf-versao-online.pdf>>. Acesso em: 25 de agosto de 2023.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2023**. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/justica-em-numeros-2023.pdf>>. Acesso em: 12 de setembro de 2023.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 432 de 27 de Outubro de 2021**. Diário da Justiça. Edição nº 284/2021. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <<original133611202111036182904b71000.pdf>> (cnj.jus.br) >. Acesso em: 20 de agosto de 2023.

_____. **Conselho Nacional de Justiça**. Brasília. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/conciliacao-e-mediacao/#:~:text=A%20Media%C3%A7%C3%A3o%20C3%A9%20uma%20forma,em%20conflitos%20multidimensionais%20ou%20complexos.>>. Acesso em: 10 de outubro de 2023.

_____. **Lei 13.105 de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil.** Brasília, 2015. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 05 de agosto de 2023.

_____. Senado Federal. **Do parecer no tocante às proposições legislativas que dinamizem, unifiquem e modernizem o processo administrativo e tributário nacional, instituída pelo Ato Conjunto dos Presidentes do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal n. 01/2022.** Parecer normativo, nº. 1 de 11 de julho de 2022. Relatora: Ministra Regina Helena Costa. Brasília, DF, 11 de julho de 2022. Disponível em: <<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9198213&ts=1662479383639&disposition=inline>>. Acesso em: 25 de julho de 2023.

_____. Senado Federal. **Da COMISSÃO DE COMUNICAÇÃO E DIREITO DIGITAL, sobre o Projeto de Lei nº 3696, de 2023, do Senador Randolfe Rodrigues, que Altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001 que estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema; a Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011, que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado; a Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006, que altera a destinação de receitas decorrentes da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional – CONDECINE; a Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966, que cria o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações e dá outras providências; a Lei nº 8.977, de 6 de janeiro de 1995, que dispõe sobre o Serviço de TV a Cabo e dá outras providências; e a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, para prorrogar o prazo de obrigatoriedade de exibição comercial de obras cinematográficas brasileiras e para prorrogar a política de cotas de tela na TV paga e dá outras providências.** Parecer nº 14 de 2023. Relator: Senador Humberto Costa. Brasília, DF, 2023. Disponível em: < pdf (senado.leg.br)>. Acesso em: 15 de setembro de 2023.

_____. Senado Federal. **Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei nº 2485, de 2022, do Senador Rodrigo Pacheco, que Dispõe sobre a mediação tributária na União e dá outras providências.** Parecer nº 14 de 2023. Relator: Senador Efraim Filho. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <PL 2485/2022 - Senado Federal >. Acesso em: 25 de setembro de 2023.

_____. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 2485 de 2022. Dispõe sobre a mediação tributária na União e dá outras providências.** Relator: Senador Rodrigo Pacheco. Brasília, DF, 2002. Disponível em: < PL 2485/2022 - Senado Federal>. Acesso em: 26 de setembro de 2023.

_____. Supremo Tribunal de Justiça. **RECURSO EXTRAORDINÁRIO 602.917. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 324. CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS - IPI. CÁLCULO. ESTABELECIMENTO DE VALORES PRÉ-FIXADOS (“PAUTAS FISCAIS”). RESERVA DE LEI COMPLEMENTAR. INEXISTÊNCIA. CONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 3º DA LEI ORDINÁRIA 7.798/1989.** Rio

Grande do Sul. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 29 de junho de 2020. Disponível em: <Supremo Tribunal Federal (stf.jus.br) >. Acesso em: 22 de agosto de 2023.

BECHO. Renato Lopes. **Sugestões para a Melhoria do Processo Tributário**. Revista Direito Tributário Atual nº 51. ano 40. p. 529-543. São Paulo: IBDT, 2º quadrimestre. 2022. Disponível em: <<https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/download/2237/2038/6767> >. Acesso em: 12 de outubro de 2023.

CARRAZZA, Elizabeth Nazar; MELO, Fábio Soares de. **Razoável Duração Do Processo Contencioso Administrativo Tributário. Considerações Relevantes**. Revista de Direito Brasileira. Florianópolis, SC, v. 26, n. 10, p. 263-276, Mai./Ago. 2020. Disponível em:. Acesso em: 24 de agosto de 2023.

CARMONA, Carlos Alberto. **Arbitragem e processo: um comentário à lei nº 9.307/96**. São Paulo: 3. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2009. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmninnibpcapjpcgclefindmkaj/https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7562091/mod_resource/content/1/Carlos%20Alberto%20Carmona.%20Arbitragem%20e%20Processo.pdf>. Acesso em: 18 de setembro de 2023.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 6.ed. Coimbra, Portugal: Almedina, 2002.

Centro de Arbitragem e Mediação. São Paulo e Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://ccbc.org.br/cam-ccbc-centro-arbitragem-mediacao/>>. Acesso em: 18 de agosto de 2023.

COLARES. Daniel Quintas Dos Santos. **A Mediação E A Conciliação Como Instrumentos De Negociação No Sistema Tributário Brasileiro**. Dissertação. Mestrado Profissional em Direito e Gestão de Conflitos. Universidade de Fortaleza. Ceará, 2017. Disponível em: <<https://biblioteca.sophia.com.br/terminalri/9575/acervo/detalhe/113509>>. Acesso em: 14 de setembro de 2023.

DOMINGOS. Nicolau Francisco. **Os Métodos Alternativos de Resolução de Conflitos Tributários: novas tendências dogmáticas**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2016.

FALECK, Diego. TARTUCE, Fernanda. **Introdução histórica e modelos de mediação**. Disponível em:<www.fernandatartuce.com.br/artigosdaprofessora>. Acesso em: 15 de setembro de 2023.

FERNANDES. Tarsila Ribeiro Marques. **Transação Tributária: O Direito Brasileiro e a Eficácia da Recuperação de Crédito Público à Luz do Modelo Norte-Americano**. Curitiba: Juruá Editora, 2014.

GREGÓRIO. Leonardo Fonseca. **Contexto histórico da arbitragem e sua evolução no Brasil.** Migalhas, 2023. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/390142/contexto-historico-da-arbitragem-e-sua-evolucao-no-brasil>>. Acesso em: 05 de agosto de 2023.

GRILO. Renato. **Direito Tributário: Fontes do Direito Tributário.** Editora Gran Cursos. Disponível em: <[Gran-Cursos-Jurídico-PDF-Direito-Tributario.pdf](#) (grancursosonline.com.br)>. Acesso em: 24 de agosto de 2023.

LEITE. Geilson Salomão. **Estudos de Direito Tributário.** São Paulo: Verbatim LTDA, 2012.

LOPES. Maria Tereza Soares. **Arbitragem e Mediação no Poder Público: Breve Análise da Permissibilidade na Seara Constitucional Tributária.** Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos. Org. Comitê Científico. Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 88 – 106, Jul/Dez, 2018. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2525-9679/2018.v4i2.4815>>. Acesso em: 27 de agosto de 2023.

MONTEIRO. Wesley Jorge. **A Função Do Estado e o Instituto Da Deslegalização.** Brasília, 2012. Disponível em: <<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/235/4436/1/Wesley%20Jorge%20Monteiro%20RA%2020839790.pdf>>. Acesso em: 26 de agosto de 2023.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito Regulatório.** Rio de Janeiro. Renovar, 2003. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/29412>>. Acesso em: 05 de setembro de 2023.

MOURA. Frederico Araújo Seabra. **Lei Complementar e Normas Gerais em Matéria Tributária.** Dissertação. Mestrado em Direito. Universidade Pontifícia Católica. São Paulo, 2007. Disponível em: <<https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/7643>>. Acesso em: 02 de outubro de 2023.

NEPOMUCENO. Felipe Figueiredo. **Contribuição da Mediação em Conflitos Tributários.** 2015. Monografia. Graduação no curso de Direito. Universidade de Brasília, 2015. Disponível em: <<https://bdm.unb.br/handle/10483/10840>>. Acesso em: 01 de setembro de 2023.

OLIVEIRA, Andreia Mara de; CASTANHEIRO; Ivan Carneiro. **Mediação na administração pública como medida democrática.** Consultor Jurídico, 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-jul-27/mp-debate-mediacao-administracao-publica-medida-democratica>>. Acesso em: 15 de agosto de 2023.

OLIVEIRA. Alessandra Macêdo de. **A Responsabilização Do Sócio: Uma Análise Da Aplicação Do Princípio Do Contraditório No Processo Administrativo E Execução Fiscal.**

Monografia. Curso de Direito. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2018. Disponível em: <<https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/51515>>. Acesso em: 03 de agosto de 2023.

PINHEIRO. Bruno Victor de Arruda. **Mediação: histórico, conceito e princípios**. Revista Jus, 2020. Disponível em <<https://jus.com.br/artigos/84476/mediacao-historico-conceito-e-principios/2>>. Acesso em: 14 de setembro de 2023.

RENTZSCH. Cristiane Pederzoli. **Lei Complementar em Matéria Tributária: A Possibilidade de Revogação por Lei Ordinária**. Dissertação. Mestrado em Direitos Especiais. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, v. 21, Março/2002. Rio Grande do Sul, 2002. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/index.php/revfacdir/article/view/72368>>. Acesso em: 17 de outubro de 2023.

RIBEIRO. Tiago. **Breve estudo sobre a arbitragem no Brasil**. Disponível em: <semanaacademica.org.com>. Acesso em: 28 de agosto de 2023.

SANTOS. Elziluider Silva. **A (In) Viabilidade Do Uso Da Mediação Nos Processos Administrativos**. Monografia. Graduação em especialização Latu Sensu em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental. Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <<http://monografias.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/2459>>. Acesso em: 18 de setembro de 2023.

SANTOS. Roberto Mizuki. **Deslegalização e a função reguladora da administração pública**. Jus, 2009. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/13506/deslegalizacao-e-a-funcao-reguladora-da-administracao-publica>>. Acesso em: 08 de setembro de 2023.

SOARES. Maria Helena Tavares de Pinho Tinoco. **A Mediação em Matéria Tributária**. Dissertação. Doutorado em Direito Tributário. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2021. Disponível em: <<https://tede.pucsp.br/bitstream/handle/24595/1/Maria%20Helena%20Tavares%20de%20Pinho%20Tinoco%20Soares.pdf>>. Acesso em: 29 de setembro de 2023.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis**. 4.ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação no Novo CPC: questionamentos reflexivos. In Novas Tendências do Processo Civil: estudos sobre o projeto do novo Código de Processo Civil**. Org.: Freire, Alexandre; Medina, José Miguel Garcia; Didier Jr, Fredie; Dantas, Bruno; Nunes, Dierle; Miranda de Oliveira, Pedro (no prelo). Disponível em: <www.fernandatartuce.com.br/artigosdaprofessora>. Acesso em: 15 de setembro de 2023.

TRIGUEIRO, Marcelo da Cruz; REZENDE, José Honório de; GONÇALVES, Josiele Batista. **Autocomposição, mediação e conciliação no processo tributário**. Revista Eletrônica de

Grupos de Estudos da EJEJF. Disponível em: <ejef.tjmg.jus.br/grupo-de-estudos>. Acesso em: 25 de julho de 2023.

YAMAMOTO, Ricardo. **Arbitragem e Administração Pública: Uma Análise Das Cláusulas Compromissórias em Contratos Administrativos**. São Paulo, 2018. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/25820>>. Acesso em: 14 de setembro