

MEDIAÇÃO: POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA

Maria Helena Tavares de Pinho Tinoco Soares

Doutora em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Advogada tributarista.

SUMÁRIO: 1 Introdução 2 No que consiste a mediação? 3 A legalidade, sempre presente 4 A segurança jurídica, também assegurada 5 A igualdade, atendidas as desigualdades 6 A supremacia do interesse público 7 Princípios processuais no atual CPC 8 Como entender a supremacia do interesse público em se tratando de mediação 9 Mediação: aplicabilidade em matéria tributária 10 Referências.

RESUMO: A mediação, regulamentada pela legislação processual civil, é um dos métodos de solução de conflitos. Em matéria tributária, por conta da supremacia do interesse público, à primeira vista, não pode ser aplicada. No entanto, essa visão já se encontra ultrapassada, pois o interesse público pode ser relativizado, sem qualquer afronta ao nosso ordenamento jurídico. O instituto se apresenta como uma excelente alternativa para a resolução de demandas, quer entre particulares, quer entre a Fazenda Pública e o contribuinte.

PALAVRAS-CHAVE: Tributário. Mediação. Interesse público. Relativização.

MEDIATION: POSSIBILITY OF APPLICATION IN TAX MATTERS

CONTENTS: 1 Introduction 2 What does mediation consist of? 3 Legality, always present 4 Legal certainty, also assured 5 Equality, taking into account inequalities 6 The supremacy of the public interest 7 Procedural principles in the current CPC 8 How to understand the supremacy of the public interest when dealing with mediation 9 Mediation: applicability in tax matters 10 References.

ABSTRACT: Mediation, regulated by civil procedural law, is one of the methods of dispute resolution. Sue to the supremacy of the public interest, at first glance, it cannot be applied in tax matters. However, this view is already outdated, as the public interest can be relativized, without any violation of our legal system. The institute is an excellent alternative for the resolution of lawsuits, whether between private agents or between the Public Treasury and taxpayers.

KEYWORDS: Tax. Mediation. Public Interest. Relativization.

1 INTRODUÇÃO

A mediação, há muito tempo utilizada na esfera cível para a solução de conflitos, também se apresenta como um método que pode ser eficaz em matéria tributária, sem apresentar qualquer vício.

A positivação, advinda com a novel legislação processual civil – em conjunto com a observância dos princípios constitucionais e processuais e, ainda, com as disposições do CTN e do CPC –, legitima a aplicação desse instituto na seara tributária.

Certamente, uma vez adotada, a mediação propiciará o encerramento de processos tributários que hoje abarrotam o Judiciário, sem qualquer previsão de conclusão.

As execuções fiscais são um exemplo desse cenário: de um lado, a Fazenda Pública, na busca incansável de recebimento de seus créditos e, de outro, o contribuinte, sem os recursos necessários para saldá-los. O tempo passa e o número de processos executivos cresce a cada ano, sem perspectiva de rápida resolução.

Assim, surge a pergunta: por qual razão não optar pela mediação – que se apresenta eficaz nas relações privadas –, também quando a Fazenda Pública é parte?

A resposta é simples: basta, para tanto, relativizar o interesse público.

2 NO QUE CONSISTE A MEDIAÇÃO?

A Lei n. 13.105/2015, que já conta com dez anos, instituiu o atual Código de Processo Civil (CPC), trazendo nova realidade em relação ao incentivo ao consensualismo na resolução de conflitos.

Assim, logo em seguida, foi promulgada a Lei n. 13.140/2015, regulamentando a mediação e legitimando sua utilização na solução de conflitos, na auto-composição.

Nos termos da referida lei, o instituto obedece aos seguintes princípios: (i) imparcialidade do mediador; (ii) isonomia entre as partes; (iii) oralidade; (iv) informalidade; (v) autonomia da vontade das partes; (vi) busca do consenso; (vii) confidencialidade; e (viii) boa-fé.

É importante ressaltar que o art. 3º do CPC conferiu a possibilidade de, na mediação, o objeto do conflito versar sobre direitos disponíveis, ou indisponíveis que admitam negociação, como também atribuir aos litigantes, como mera faculdade, a participação da audiência de mediação.

A partir desse comando, percebe-se que o objetivo não é a exclusão da atuação do Estado, mas a contribuição para um sistema judicial harmônico que promova a participação ativa dos litigantes, em prol da harmonia e do bem-estar social.

Na mediação, procura-se recuperar o diálogo entre as partes, pois são elas que decidem. O mediador tenta, inicialmente, restaurar a aproximação para que, posteriormente, o conflito possa ser tratado e solucionado adequadamente.

Dessa forma, incentiva-se as partes a chegarem a um consenso (acordo), traçando suas próprias soluções. O mediador, o terceiro na relação, não promove qualquer interferência na solução do conflito, pois os “protagonistas” são as partes, a quem cabe conversar e decidir.

Assim, nas palavras de Humberto Dalla Bernardina Pinho¹,

[...] entende-se a mediação como o processo por meio do qual os litigantes buscam o auxílio de um terceiro imparcial que irá contribuir na busca pela solução do conflito.

O atual CPC, como dito, aprovado pela citada Lei n. 13.105/2015, incorporou expressamente a mediação e a conciliação à legislação processual civil, que deixaram de ser institutos facultativos e passaram a ser obrigatórios na tramitação do processo.

Tal lei disciplina de forma clara e coesa a mediação entre particulares e a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública.

O CPC vai mais além, não se limitando à disciplina da mediação: também dispôs sobre a possibilidade de conflitos no âmbito da administração pública serem solucionados pelos métodos de autocomposição, trazendo um grande avanço, redução de custos financeiros e tempo.

A disciplina teve início com a Resolução n. 125, de 2010, do CNJ, que serviu de base para que os tribunais brasileiros constituíssem núcleos e centros. Núcleo é a central de inteligência de cada Tribunal, voltada para a mediação e para a conciliação.

A partir de então, houve a necessidade de capacitar mediadores e conciliadores, para utilização das técnicas, tornando obrigação imposta pelo CPC para

1. PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. Mediação – a redescoberta de um velho aliado na solução de conflitos. *In*: PRADO, Geraldo (org.). *Acesso à justiça: efetividade do processo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

que as partes possam, finalmente, ter pessoas qualificadas e empenhadas à efetiva solução dos conflitos.

Assim, a disciplina da mediação pelo CPC reconhece e estabelece um novo mecanismo para a solução de conflitos, que coloca o Estado na posição de não ser a única parte na resolução de conflitos, ainda que permaneça como protagonista.

3 A LEGALIDADE, SEMPRE PRESENTE

O princípio constitucional da legalidade é princípio essencial, específico e informador do Estado de Direito, que o qualifica e lhe dá identidade, que encontra fundamento em mais de um dispositivo constitucional.

De fato, conforme o inciso II do art. 5º da CF, o princípio da legalidade é assegurado nos seguintes termos: “II – ninguém será obrigado a fazer ou a deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Já o art. 37, *caput*, da CF², vincula o agir da administração pública à legalidade.

Mais adiante, a CF exige a observância do princípio da legalidade em matéria de tributação, desta feita no seu art. 150, I³.

Trata-se de um dever impositivo, a ser observado por todos os ramos do Direito.

Adentrando à solução de conflitos, a legalidade também se aplica à atividade jurisdicional. Assim, não pode o Judiciário se esquivar de obedecer e aplicar a lei.

Por conseguinte, considerando que todos os poderes e órgãos estão adstritos ao princípio constitucional da legalidade e que a nenhum particular é obrigatória qualquer ação ou omissão senão mediante previsão legal, tal princípio constitui uma garantia constitucional.

O mesmo se diga em relação à mediação e, mais ainda, em se tratando de mediação tributária: se não houver observância à legalidade, a sistemática estará comprometida e viciada.

2. “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]”
3. “Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: I – exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça [...]”

Isso porque toda e qualquer “negociação” por parte da Fazenda Pública com os contribuintes prescinde de lei que a autorize. Além disso, os bens públicos são indisponíveis, logo, a lei sempre se faz indispensável e necessária.

Diante de tais condições, poder-se-ia concluir pela impossibilidade da aplicação do instituto da mediação em se tratando de matéria tributária.

Mas essa não é a melhor nem a correta conclusão, pois tudo pode ser relativizado, sem perder sua essência, no caso, sem que reste vilipendiada a legalidade.

A mediação se ajeita perfeitamente aos requisitos exigidos, ainda que se trate de matéria de natureza tributária, sem ofensa à legalidade.

De fato, caminha-se para a construção de um princípio da legalidade, não no sentido da vinculação positiva à lei, mas no de um sistema constitucional aberto às mutações que se processam incessantemente no meio social. O princípio da legalidade ganha, assim, conotação de *princípio da juridicidade*.

Nesse particular, destacam-se o art. 174 do CPC – segundo o qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem criar câmaras de mediação e conciliação para a solução consensual de controvérsias na esfera administrativa – e a Lei de Mediação (Lei 13.140/2015) – que também se aplica às causas que envolvam a administração pública.

Em suma, não há qualquer afronta à legalidade na aplicação da mediação nas causas que envolvam matéria tributária.

4 A SEGURANÇA JURÍDICA, TAMBÉM ASSEGURADA

O princípio da segurança jurídica se encontra implicitamente inserto na CF e não apenas em um único dispositivo.

O fato de estar implícito não desnatura sua natureza, nem desqualifica a sua importância, dado que representa um dos mais relevantes princípios constitucionais.

Nesse ponto e, em especial, no tocante à inexistência de hierarquia entre os princípios explícitos e os implícitos na CF, se faz importante o destaque dos ensinamentos de Roque Antonio Carrazza⁴:

4. CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 35. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2024. p. 33.

Não importa se o princípio é implícito ou explícito, mas, sim, se existe ou não existe. Se existe, o jurista, com o instrumental teórico que a Ciência do Direito coloca à sua disposição, tem condições de discerni-lo. De ressaltar, com Souto Maior Borges, que o princípio explícito não é necessariamente mais importante que o princípio implícito. Tudo vai depender do âmbito de abrangência de um e de outro, e não do fato de um estar melhor ou pior desvendado no texto jurídico.

A mediação surge no CPC como uma alternativa para resolução de conflitos, exatamente para “desafogar” o Judiciário, mediante a adoção da celeridade, a eficácia e a confiabilidade nos acordos pautados pela consensualidade entre as partes envolvidas.

Assim, sendo a Fazenda Pública um dos polos da relação, além de pautar-se na legalidade, a negociação deve, também, revestir-se de integral segurança relativamente à possibilidade de o direito em discussão ser objeto de mediação, no todo ou em parte. É a aplicabilidade direta do princípio da segurança jurídica, tanto para o contribuinte, quanto para a Fazenda Pública.

5 A IGUALDADE, ATENDIDAS AS DESIGUALDADES

O princípio da igualdade está assegurado pelo *caput* do art. 5º da CF, no sentido de que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza.

Esse princípio é muito abrangente e dele decorrem vários outros previstos na mesma Carta Política, tais como: (i) art. 7º, XXX, que veda a diferenciação salarial por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil; (ii) art. 5º, XLII, que veda o racismo; e (iii) art. 150, II, que trata do princípio da igualdade tributária.

Tal princípio deve ser considerado em dois aspectos: o da igualdade na lei, a qual é destinada ao legislador, ou ao próprio Executivo, que, na elaboração das leis, atos normativos e medidas provisórias, não poderão fazer nenhuma discriminação. E o da igualdade perante a lei, que se traduz na exigência de que os poderes Executivo e Judiciário, na aplicação da lei, não façam qualquer discriminação.

O princípio da igualdade jurídica consiste em assegurar às pessoas em situações iguais os mesmos direitos, prerrogativas e vantagens, com as obrigações correspondentes, o que significa “tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais na medida em que eles se desigualem”, visando sempre ao equilíbrio entre todos.

A aplicação do princípio da igualdade não implica tratar a todos igualmente, mas, sim, não permitir que o fator utilizado como *discrímen* não tenha correspondência lógica com o tratamento dispensado em virtude da referida discriminação.

Em se tratando de matéria tributária, a igualdade tributária está assegurada no art. 150, II, da CF, segundo o qual “é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos”.

Assim, a igualdade tributária proíbe que o legislador tributário institua tratamento desigual entre contribuintes em situação equivalente.

Em matéria tributária, afastadas as exceções, por exemplo, perda de prazo, decadência e prescrição, não há justificativa para que o contribuinte “A”, que se encontre exatamente na mesma situação que o contribuinte “B”, ambos desenvolvendo o mesmo objetivo social e localizados na mesma jurisdição fiscal, ao demandarem sobre a constitucionalidade da cobrança do mesmo tributo “X”, ajuizando as respectivas demandas à mesma época, obtenham, ao final, decisões divergentes.

A mediação também se apresenta como uma alternativa para auxiliar na aplicação desses princípios e na defesa desse Estado de Direito, tendo em vista que é um mecanismo capaz de contribuir para a redução das demandas judiciais, em busca de uma sociedade mais justa, menos conflituosa, igualitária e em sintonia com os fundamentos assegurados na Constituição Federal e com a almejada expectativa do cidadão.

6 A SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO

O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado é um princípio implícito na CF, que tem sua aplicação explicitamente prevista em norma jurídica. Trata-se, pois, das prerrogativas administrativas.

Basicamente eis a aplicação do referido princípio: verificado qualquer conflito entre interesse de um particular e o interesse público, prevalece o interesse público.

A grande parte da doutrina interpreta o interesse público de forma absoluta, colocando-o sempre acima do privado, sem necessidade de identificar se ocorre sua verificação no caso concreto.

Esse posicionamento já não é absoluto, pois tem sido alterado, ainda que gradativamente, em decorrência do princípio da razoabilidade, uma vez que a relativização da discricionariedade estatal advém do novo modelo constitucional, voltado à mais intensa proteção da dignidade humana.

Assim, pode-se dizer (e afirmar) que o conceito de interesse público tem sofrido relativização, pautado na defesa do Estado Democrático de Direito, este, sim, absoluto e intocável.

Nesse ponto, é precisa a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello⁵, segundo o qual,

[...] ao se pensar em interesse público, pensa-se, habitualmente, em uma categoria contraposta à de interesse privado, isto é, ao interesse pessoal de cada um. Constitui-se no interesse do todo, ou seja, do próprio conjunto social. Não se confunde com a somatória dos interesses individuais, peculiares de cada qual.

Vale dizer, enquanto o particular busca a satisfação do seu interesse individual, existe também uma coletividade de pessoas que busca a satisfação de seus interesses. E quem tem o dever de satisfazê-los é a administração pública, sob pena de desvio da finalidade pública.

É exatamente nesse sentido que se pode afirmar a crescente relativização do interesse público, que hoje já não se apresenta como absoluto.

É certo que o interesse público, em regra, prepondera, porém há exceções, que devem ser consideradas. Se o interesse privado está de um lado e o público de outro, havendo dúvida sobre qual deve ser privilegiado, o método é o da ponderação de interesses. Mesmo havendo a preponderância (ponderação legal prévia) do interesse público – uma orientação normal –, na casuística, a balança da ponderação poderá pender em favor do particular.

Essas considerações são importantes para a abordagem da (in)disponibilidade dos bens públicos, pois, na verdade, essa indisponibilidade também pode ser relativizada, por não ser absoluta e, assim, poder se sujeitar à mediação.

5. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 48.

7 PRINCÍPIOS PROCESSUAIS NO ATUAL CPC

O CPC, vigente desde 2015, incorporou o caráter social da CF, no sentido de que a lei processual deve proteger e amparar a dignidade da pessoa humana por meio da legalidade, da publicidade e da eficiência dos atos processuais.

Nesse sentido, o CPC busca a humanização do processo, facilitando o acesso à Justiça, dando mais evidência à autocomposição na aproximação das partes, obedecendo a todos os princípios constitucionais e processuais.

Especificamente em relação aos princípios processuais que norteiam a autocomposição por meio da conciliação e da mediação, destacam-se os seguintes:

✓ *princípio da boa-fé processual*: privilegia a boa-fé como um princípio entre as intituladas “normas fundamentais” ao processo civil, devendo ser entendida como uma norma de conduta que determina como os sujeitos processuais devem comportar-se;

✓ *princípio da cooperação*: tem como objetivo fazer com que as partes colaborem entre si e com o juiz, para juntos chegarem a uma decisão mais rápida e mais justa. Visa, ainda, à aproximação dos litigantes, propiciando, assim, um processo mais participativo, mais democrático e mais dinâmico;

✓ *princípio do respeito ao autorregramento da vontade*: há conformação das regras processuais à autonomia da vontade. Demonstra grande empenho em estimular a autocomposição e o encerramento do processo a partir dos métodos consensuais de solução de conflitos e permite que as partes, em comum acordo e sem abdicar do método adversarial, delimitem o procedimento a partir dos seus interesses;

✓ *princípio da eficiência*: objetiva promover a aplicação de um direito assegurado constitucionalmente, qual seja, o direito a um processo sem dilações desnecessárias, provas inúteis, prazos muito extensos, tornando-o mais ágil e eficiente, inclusive com a cooperação dos próprios litigantes; e

✓ *princípio da efetividade*: visa a promover a execução da decisão proferida, no sentido de que a parte vencedora obtenha êxito na satisfação do seu direito.

8 COMO ENTENDER A SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO EM SE TRATANDO DE MEDIAÇÃO

As novas disposições de solução de conflitos trazidas pelo CPC constituem uma nova forma de conceber a resolução – seja ou não judicial – de conflitos, uma vez que permitem às partes, inclusive, definir o que será ou não objeto de apreciação pelo magistrado.

Contudo, em se tratando de matéria tributária, há resistência doutrinária, assim como da administração tributária, com fundamento na “indisponibilidade do interesse público” ou na “supremacia do interesse público”.

A administração pública está sujeita a princípios, que servem como diretrizes não somente para sua composição, como também para sua atuação perante a sociedade como um todo, sendo os principais, exatamente, a supremacia do interesse público e a indisponibilidade do interesse público.

Entende-se que tal supremacia é “superior” aos demais interesses da sociedade.

A indisponibilidade indica a impossibilidade de sacrifício ou transigência quanto ao interesse público, configurando-se como uma decorrência de sua supremacia.

Celso Antônio Bandeira de Mello afirma⁶:

Significa que sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público – não se encontram à livre disposição de quem quer que seja por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los – o que é também um dever – na estrita conformidade do que dispuser a *intentio legis*.

No entanto, a indisponibilidade do interesse público não implica automática indisponibilidade de todos os direitos da administração pública.

Dessa forma, os direitos da administração pública não estão excluídos do grupo de “direitos disponíveis” sujeitos à transação ou a qualquer outro tipo de solução de conflitos, como a mediação, inclusive.

O princípio da indisponibilidade do interesse público está expressamente previsto no art. 2º, *caput*, da Lei n. 9.784/1999 e especificado no parágrafo único,

6. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 76.

com a exigência de atendimento a fim de interesse geral, sendo vedada a renúncia desses poderes, salvo autorização em lei⁷. Na verdade, tal princípio convive com os direitos fundamentais do homem e não os coloca em risco.

Contudo, esse tema deve ser interpretado de forma não absoluta, tendo em vista que deve haver ponderação entre o interesse individual e o público.

O STF, ao se pronunciar sobre esse tema, assim se posicionou, conforme aresto⁸ cuja ementa abaixo se transcreve:

Poder Público. Transação. Validade. Em regra, os bens e o interesse público são indisponíveis, porque pertencem à coletividade. É, por isso, o Administrador, mero gestor da coisa pública, não tem disponibilidade sobre os interesses confiados à sua guarda e realização. *Todavia, há casos em que o princípio da indisponibilidade do interesse público deve ser atenuado, mormente quando se tem em vista que a solução adotada pela Administração é a que melhor atenderá à últimação deste interesse.* Assim, tendo o acórdão recorrido concluído pela não onerosidade do acordo celebrado, decidir de forma diversa implicaria o reexame da matéria fático-probatória, o que é vedado nesta instância recursal (Súmula 279/STF). Recurso extraordinário não conhecido. (grifos nossos).

Por conseguinte, as prerrogativas destinadas à Fazenda Pública em juízo não são privilégios, mas efetiva forma de preservar os interesses coletivos por meio da isonomia processual, já que esse direito derogado é meio de reduzir as diferenças entre as partes.

A Fazenda Pública é tão somente representante legal do interesse público, pois o titular desse interesse é o Estado.

Sobre o assunto, novamente, vale o destaque da lição de Celso Antônio Bandeira de Mello⁹:

7. “Art. 2º. A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: [...] II – atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei.”
8. RE n. 253.885/MG, Primeira Turma, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 04.06.2002, DJ 21.06.2002.
9. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 89.

Relembre-se que a Administração não titulariza interesses públicos, o titular deles é o Estado, que, em certa esfera, os protege e exercita através da função administrativa, mediante o conjunto de órgãos (chamados administração em sentido objetivo e orgânico), veículos da vontade estatal consagrada em lei.

Assim, não está errado afirmar que, observando o ordenamento jurídico, a questão da forma de interpretação da indisponibilidade do interesse público é mais cultural que jurídica.

Helena Taveira Torres¹⁰, em artigo referência sobre o tema, já se manifestou no sentido de que “[...] são muitos obstáculos teóricos e culturais a superar, tendo em vista valores que merecem novos sopesamentos [...]”.

Em outras palavras, a questão envolvendo a indisponibilidade do interesse público não pode implicar interpretação simplista no sentido de inalterabilidade eterna do crédito tributário.

Não há, no ordenamento, vedação expressa a tal, sendo plenamente possível ao legislador estabelecer critérios legais visando à cobrança baseada em critérios próprios de viabilidade, inclusive com fundamento no princípio da eficiência.

O mesmo entendimento se aplica em relação à Lei de Responsabilidade Fiscal: a aplicação dos métodos de resolução de conflitos, veiculados pelo CPC – especificamente a mediação – não está inviabilizada por tal lei.

Isso porque a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) prevê um conjunto de normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações para prevenir riscos e corrigir desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas.

E, por assim ser, a aplicação dos métodos de solução de conflitos previstos no CPC – mais especificamente a mediação – entre a Fazenda Pública e os contribuintes, não implica afronta à referida LRF, pois:

- a) a LRF não veda qualquer tipo de composição entre as partes (sujeito ativo e sujeito passivo da obrigação tributária);
- b) o art. 171 do CTN autoriza, conforme lei específica, a celebração, entre o sujeito ativo e o sujeito passivo da obrigação tributária, de transação (no

10. TORRES, Heleno. Novas medidas de recuperação de dívidas tributárias. *Consultor Jurídico*, 17 jul. 2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-jul-17/consultor-tributario-novas-medidas-recuperacao-dividas-tributarias>. Acesso em: 10 jun. 2023.

seu sentido lato de negociação, em que se inclui a mediação), que, mediante concessões mútuas, importe em determinação de litígio e consequente extinção de crédito tributário;

c) a lei exigida pelo art. 171 do CTN já existe: é a lei que regula a mediação, a Lei 13.140/2015;

d) essa negociação, nos termos do art. 156, III, do CTN, implica extinção do crédito tributário.

Portanto, os novos métodos de solução de conflitos, disciplinados pelo CPC, podem ser aplicados em matéria tributária e não implicam afronta quer à indisponibilidade do interesse público, quer à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Pelo contrário: são políticas fundamentais no cumprimento da legalidade, na prevenção de litígios e na obtenção de forma mais segura, cuidadosa e eficiente de solução de conflitos.

A adoção de tais métodos – em especial, da mediação – certamente propiciará a solução dos litígios tributários.

9 MEDIÇÃO: APLICABILIDADE EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA

Nossa legislação processual civil avançou e reconhece, sem dúvida, uma nova dinâmica de resolução dos conflitos, em que o Estado continua sendo o protagonista, mas definitivamente deixou de ser o único na relação.

A indisponibilidade do interesse público não se apresenta mais como fundamento para que a Fazenda Pública se submeta à solução consensual dos conflitos, muito menos firmar convenções processuais.

Assim se verificava desde a Lei n. 9.469/1997, a qual já previa expressamente a realização de acordos visando à prevenção ou à resolução de conflitos envolvendo o Poder Público. Essa mesma lei autoriza a não propositura de ações e a dispensa de recursos por parte da Advocacia Pública Federal.

No mesmo sentido, ilustrativamente, podem ser citadas as Leis ns. 10.259/2001 e 12.152/2009, que autorizam os representantes judiciais da Fazenda Pública a conciliar, transigir ou desistir nos processos da competência dos Juizados Especiais.

Ademais, o próprio CPC, conforme aduzido linhas atrás, em seu art. 174, prevê que 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.

Portanto, não está vedada a aplicação de método alternativo para resolução de conflitos nas demandas tributárias – em especial, a mediação –, uma vez que a negociação em si será para a liquidação de uma obrigação tributária já definitivamente formalizada nos exatos termos da lei, o art. 142 do CTN.

Nosso sistema constitucional tributário não representa óbice, tendo em vista que a mediação se adequa perfeitamente ao nosso ordenamento.

A legalidade, a segurança jurídica associada à igualdade e a supremacia do interesse público são asseguradas.

Aliás, em matéria tributária, já existe a lei específica, exigida pelo art. 171 do CTN, necessária para a aplicabilidade da mediação.

Isso porque a transação tratada pelo referido dispositivo complementar deve ser entendida como uma negociação no seu sentido abrangente: a mediação pode ser considerada como um tipo de opção para a transação tributária.

Dessa forma, a Lei n. 13.140/2015, que dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública, pode, sim, ser entendida e considerada como a lei exigida pelo citado art. 171.

Em todas as relações, seja da natureza que forem, principalmente em se tratando de resolução de conflitos, devem ser garantidos os direitos fundamentais estabelecidos constitucionalmente, priorizando, obviamente, aqueles que satisfaçam a dignidade da pessoa humana, sem qualquer prejuízo para a ordem pública e o bem-estar comum. Na mediação não pode ser diferente.

Assim como há um consenso e evolução para a aplicação da arbitragem na resolução de conflitos tributários e litígios com a administração tributária, também deve ser conferida a mesma força à opção pela mediação, pois os entraves são exatamente os mesmos.

Agora, com o atual CPC, a tendência pacificadora de conflitos constitui realidade, principalmente levando em conta a Lei de Mediação (Lei n. 13.140/2015), que trouxe, em seu art. 3º, a possibilidade de mediar direitos indisponíveis e transigíveis, inclusive disciplinando os procedimentos atinentes à mediação pública.

Por fim e não menos importante, a mediação preenche todos os requisitos necessários para caracterização do instituto da transação tributária no seu sentido lato (art. 171 do CTN), cujos requisitos consubstanciam a intenção de

extinguir um litígio por meio da celebração de acordo com concessões mútuas de ambas as partes. Pode-se inclusive afirmar que a mediação se insere na modalidade de transação tributária, nos termos da lei a que se refere o art. 171 do CTN, que possui outros contornos.

De fato, na transação há a autocomposição. Na mediação, a composição é intermediada por um terceiro neutro, cuja função é exatamente promover a solução do conflito. Na transação, as partes se “resolvem” sozinhas.

Adotando tal entendimento, cabível a afirmação de que a mediação pode ser considerada “modalidade” de transação e enquadrar-se na Lei n. 9.469/1997, com as alterações da Lei n. 13.140/2015, que regulamenta o disposto no inciso VI do art. 4º da LC n. 73/1993, que confere ao Advogado-Geral da União a atribuição de “desistir, transigir, acordar e firmar compromisso nas ações de interesse da União, nos termos da legislação vigente”.

Portanto, não é errado afirmar que a mediação pode ser, sim, uma “modalidade” da transação, autorizada pelo CTN em matéria tributária e sem qualquer limitação constitucional.

Por fim, se faz necessário lembrar que, tal como ensina a doutrina dominante e sinaliza a posição consolidada do STF, manifestada quando do julgamento do mérito da ADI 2.405/RS, o rol do art. 156 do CTN é exemplificativo e não taxativo, e, por decorrência, inexistente a necessidade de previsão expressa da mediação como uma das formas de extinção do crédito tributário.

10 REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2024.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. Mediação – a redescoberta de um velho aliado na solução de conflitos. In: PRADO, Geraldo (org.). *Acesso à justiça: efetividade do processo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

SOARES, Maria Helena Tavares de Pinho Tinoco. *A mediação em matéria tributária*. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2021.

TORRES, Heleno. Novas medidas de recuperação de dívidas tributárias. *Consultor Jurídico*, 17 jul. 2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-jul-17/consultor-tributario-novas-medidas-recuperacao-dividas-tributarias>. Acesso em: 10 jun. 2023.