

**XXXI CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI BRASÍLIA - DF**

**DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I**

**ANTÔNIO CARLOS DINIZ MURTA**

**RAYMUNDO JULIANO FEITOSA**

**FRANCISCO NICOLAU DOMINGOS**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

**Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

**Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Antônio Carlos Diniz Murta, Raymundo Juliano Feitosa, Francisco Nicolau Domingos – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-055-7

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Saúde: UM OLHAR A PARTIR DA INOVAÇÃO E DAS NOVAS TECNOLOGIAS

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito tributário. 3. Financeiro. XXX Congresso Nacional do CONPEDI Fortaleza - Ceará (3: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# XXXI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA - DF

## DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I

---

### **Apresentação**

Coube-nos, mais uma vez a honra, a honra de coordenar o GT DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO quando da realização do Congresso do Conselho Nacional de Pós Graduação em Direito/CONPEDI realizado da moderna e pujante capital do Brasil, Brasília/Distrito Federal. isto ocorreu na sequência de termos procedido da mesma maneira quando do recente encontro internacional do CONPEDI em Montevidéu/Uruguai. Os trabalhos, como sói acontecer, foram divididos em 04 temas, com maior ou menor aproximação dentre os temas postulados e, outrossim, maior ou menor determinação por área dentro do GT em questão. Dividiu-se os temas nos seguintes postulados: 1) tributação específica ou genérica; 2) direito financeiro; 3) reforma tributária e 4) temas gerais e indeterminados. Não há qualquer distinção ou destaque quanto á qualidade dos artigos apresentados. Todos, sem exceção, denotam grande qualidade científica e notável ousadia acadêmica, inclusive com a participação de vários graduandos em direito - o que revela a nova safra de juristas, doutrinadores e pesquisadores que se apresentam já precocemente à pós graduação em direito - bem como, não só na coordenação do GT mas também na apresentação de trabalho, um professor e uma doutoranda portugueses. Fato este que muito nos orgulha já que demonstra o comprometimento da comunidade lusófona com a pesquisa acadêmica em direito no Brasil mormente considerando que em 2025 se revelou a intenção de termos um evento/encontro do CONPEDI em Portugal.

Da temática tratada o que mais se destacou considerando o panorama e o contexto que vivemos no país seria a questão financeira/orçamentária já que poucos dias antes da realização do certame foi anunciado pelo Governo Federal um vasto pacote de medidas, ainda a serem ratificadas pelo Congresso Nacional quando elaboramos estas notas, para arrefecer o crescente déficit público e buscar-se, em absoluto, dentro da ciência do direito financeiro, um maior equilíbrio entre receitas e despesas no Brasil onde o último ultrapassa, em nível além do que se considera o limite de sustentação da dívida pública, em muito a receita obtida quase toda através de tributos. O mercado, por sua vez, não reagiu bem ao anúncio das medidas já que primeiro entendeu-as como insuficientes e por derradeiro por qualificar, no mesmo anúncio de contenção despesas, uma medida eleitoreira e arriscada do ponto de vista fiscal que seria o aumento da isenção do imposto de renda para que recebesse até R\$ 5.000,00.

No mais, novamente se falou de reforma tributária, como deveria ser já que estamos em plena discussão sobre a regulamentação do PLC 60 e 108 no âmbito do Senado Federal, imaginando-se que o primeiro projeto seria aprovado ainda em dezembro de 2024 (IBS/CBS /IS/ criação do Comitê Gestor) e o último apenas em 2025 (organização e competências do Comitê Gestor. Nem poderíamos olvidar que a reforma tributária em questão (EC 132/2023) não cuidou apenas de questões profundas da tributação sobre o consumo mas, sem que houvesse muito barulho ou resistência, de outros impostos estaduais (ITCD e IPVA), municipais (IPTU e ITBI) e mesmo expansão desmedida da contribuição sobre iluminação pública.

Parabéns a todos os participantes, louvando o aprendizado recíproco e a iniciativa de contribuir para a discussão e aprimoramento do direito tributário e financeiro em nosso país.

# O IPTU DOS TERMINAIS PORTUÁRIOS E AEROPORTUÁRIOS CONCEDIDOS À INICIATIVA PRIVADA: UMA PROPOSTA DE CONSENSUALIDADE

## THE PROPERTY TAX OF PORT AND AIRPORT TERMINALS GRANTED TO PRIVATE INITIATIVE: A PROPOSAL FOR CONSENSUS

José Davi Cavalcante Moreira <sup>1</sup>

### Resumo

O presente trabalho tratou dos permissivos de acordos para receber valores de débitos tributários de forma mais eficientes com redução de discussões judiciais nos casos em que há controvérsia acerca da tributação. O objetivo central é responder a pergunta: “é possível propor uma solução baseada em consensualidade para as discussões envolvendo IPTU relativo à áreas de terminais portuários e aeroportuários?” Especificamente os objetivos são expor as soluções consensuais para recebimento de débitos tributários, com os sujeitos ativo e passivo dos tributos atuando para o objetivo comum de reduzir litígios, e também o caso de mediação realizada no Município de Porto Alegre relativamente ao aeroporto da cidade, que trouxe solução inovadora hábil a ser replicada para outros casos. Conclui-se que é possível uma mediação para envolver os interessados, seja organizada pelo STF em vista da previsão constitucional de cobrança do IPTU, seja por iniciativa dos interessados, públicos e particulares, para se buscar uma solução consensual nas discussões envolvendo a tributação via IPTU.

**Palavras-chave:** Direito tributário, Consensualidade, Iptu, Terminais portuários, Terminais aeroportuários

### Abstract/Resumen/Résumé

The present work dealt with the permission of agreements to receive amounts of tax debts in a more efficient way with a reduction of judicial discussions in cases where there is controversy about taxation. The main objective is to answer the question: "is it possible to propose a solution based on consensuality for discussions involving land property tax (IPTU) related to port or airport terminal areas?" Specifically, the objectives are to expose the consensual solutions for the collection of tax debts, with the active and passive subjects of that taxes acting in favor of the common objective of reducing litigation, and also the case of mediation carried out in the Municipality of Porto Alegre regarding the city's airport, which brought an innovative solution capable of being replicated for other cases. It is concluded that it is possible to mediate the dispute in order to involve the interested parties, either organized by the Supreme Court (STF) given the constitutional provision for the collection of the IPTU, or on initiative of the interested parties, public and private, to seek a consensual solution on the discussions involving IPTU taxation.

---

<sup>1</sup> Doutorando em Direito Constitucional pelo IDP, Mestre em Direito Constitucional pela UFC, especialista em Direito Corporativo e Governança Empresarial pelo IDP, Bacharel em Direito pela UNIFOR. Advogado

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Tax law, Consensuality, Iptu, Port terminals, Airport terminals

## INTRODUÇÃO

As disputas judiciais envolvendo tributação são uma realidade que gera diversos efeitos adversos à sociedade, o que levou à uma nova concepção de métodos de solução consensual. Os consensos permitem arrecadação, melhor alocação de valores, bem como segurança jurídica. Diante das experiências bem-sucedidas de acordos celebrados pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional e pelo Município de Porto Alegre, vislumbramos que as soluções podem ser aplicadas e adaptadas a outras situações, como áreas dos terminais portuários, cuja discussão sobre a incidência de IPTU é objeto de discussão judicial.

Diante da situação de mudança de paradigmas para cobrança de créditos tributários, se busca apresentar uma proposta para apurar se é possível propor uma solução baseada em consensualidade para as discussões envolvendo IPTU relativo à áreas de terminais portuários?

O trabalho é uma revisão da legislação pertinente, bem como da experiência do município de Porto Alegre na tributação da área de seu aeroporto via IPTU, bem como da bibliografia aplicável à sociologia fiscal e à solução consensual de conflitos.

O objetivo geral é apresentar uma nova concepção de arrecadação de créditos tributários, materializada em acordos mais flexíveis que a mera concessão de descontos e/ou parcelamentos em caráter geral. Especificamente se busca propor uma forma de solução apta a tratar da tributação de áreas de terminais portuários, preferencialmente com ganho de escala, num processo com múltiplos participantes e apto a gerar resultados abrangentes.

## 1 A DISCUSSÃO SOBRE A INCIDÊNCIA DO IPTU EM ÁREAS CONCEDIDAS A PARTICULARES.

O Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, é uma das principais fontes de renda dos municípios instituídas pela Constituição Federal<sup>3</sup>, de modo que a ocupação de áreas urbanas por particulares gera receitas para financiar o funcionamento da máquina pública municipal, visto que o imposto não tem destinação predeterminada<sup>4</sup>. Por outro lado, a imunidade tributária

---

<sup>3</sup> Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:  
I - propriedade predial e territorial urbana;  
(...)

<sup>4</sup> Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:  
I - impostos;

dos bens e serviços públicos estabelecida na Constituição<sup>5</sup> impede a cobrança de tributos sobre, por exemplo, áreas de propriedade dos entes estatais.

Entretanto, o Estado não mais se coloca como um gigante que se propõe a abranger todas as áreas da vida. A perspectiva de um Estado que reconhece a desnecessidade de atuar diretamente em determinadas áreas ao mesmo tempo em que a demanda de serviços pelos cidadãos pressiona por agilidade que Estado tem dificuldade de apresentar o aproximou de entes privados e contribuiu para romper com uma visão de que Estado e empresas seriam opostos, quando entendemos ser complementares. A própria organização das empresas estatais contribui com essa visão, a demonstrar a possibilidade de uma variedade de modelos de organização para prestar serviços públicos e/ou estratégicos.

Tornar viável a relação de parceria entre Estado e empresas aqueles de modo que produtos e serviços antes vistos como de responsabilidade do Estado passem a ser de responsabilidade de particulares, conforme, por exemplo a Lei 8.987/95<sup>6</sup>, explorados por empresas, mediante contratos que concedem, por exemplo, o uso e exploração de bens públicos por determinado período, mediante contrapartidas e a seu próprio risco.

A mudança do modelo de uso, de áreas e equipamentos eminentemente públicos para explorados por um concessionário gerou uma zona de penumbra acerca da pertinência de tributar via IPTU relativamente a determinada área agora objeto de exploração privada, visto que produtos ou serviços decorrentes da exploração seriam tributados, não havendo regulamentação clara acerca da tributação da área.

O IPTU é sabidamente de competência municipal, ao passo que as áreas foram em grande parte concedidas pela União ou Estados, logo o descompasso legislativo foi visto quando municípios passaram a cobrar o tributo.

---

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

§ 2º As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos.

<sup>5</sup> Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

VI - instituir impostos sobre:

a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros;

(...).

<sup>6</sup> Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

A tese de que particulares passaram a explorar a área com intuito de lucro é de bastante clareza, contraditada pela antítese de que o bem não deixou de pertencer ao ente público nem de atender sua finalidade pública, atuando o particular por meio de “delegação”, conforme a referida Lei 8.987/95, Art. 2º<sup>7</sup>.

Exemplos bastante visíveis das concessões são as estradas, portos e aeroportos, bens de grande porte que fazem parte da vida e noticiário cotidianos, que têm sido explorados mediante concessões ao longo dos anos, o que permite já algum distanciamento histórico para análise, haja vista a Lei Federal que regula as concessões remonta a 1995. Dos exemplos, os portos e aeroportos interessam à discussão acerca da incidência ou não de IPTU.

A multiplicidade de sujeitos ativos da obrigação tributária, os municípios, torna previsível não surgir uma solução uniforme, ao mesmo tempo em que ensejou resistência das empresas concessionárias, o que conduz à judicialização das cobranças e necessidade de uma jurisprudência equilibrada e uniforme. As decisões que sobrevieram dão outra oportunidade: a construção de consensos para uniformizar as cobranças e permitir que os sujeitos passivos, as empresas, tenham segurança jurídica na matéria e o tributo tenha tratamento adequado e previsível nas suas funções arrecadatória e extrafiscal, de maximizar a função social da cidade o bem-estar dos habitantes<sup>8</sup>.

A situação aponta para divergências envolvendo uma pluralidade de casos semelhantes, nos quais uma área pública seja concedida e sujeita à tributação relativa ao IPTU, cuja incidência ou não, ou em qual extensão caberia tributar, tem sido matéria submetida ao Poder Judiciário. Em que pese a pluralidade entes, não se trata de questão pulverizada, ou que

---

<sup>7</sup> Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - poder concedente: a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município, em cuja competência se encontre o serviço público, precedido ou não da execução de obra pública, objeto de concessão ou permissão;

II - concessão de serviço público: a **delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente**, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

III - concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, **delegados pelo poder concedente**, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado;

IV - permissão de serviço público: a **delegação, a título precário**, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.

**Grifos nossos.**

<sup>8</sup> Art. 182, CF.

atinja um número superlativo de casos, mas sim de pluralidade de agentes que poderiam ser reunidos, permitindo a busca de uma solução consensual com vistas a padronizar soluções, economizar recursos e reduzir litígios.

## **2 O CAMINHO LEGISLATIVO PARA PERMITIR A TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA E SEUS EFEITOS NA ARRECADAÇÃO.**

A cultura jurídica brasileira é conflituosa, com os operadores do direito sendo formados para as contendas perante o Poder Judiciário, tanto que apenas na Lei 9.099/95, que criou os Juizados Especiais, temos uma disposição clara em estabelecer a conciliação no procedimento de solução judicial de conflitos<sup>9</sup>, seguida de outras normas que fizeram florescer um microssistema jurídico voltado à soluções consensuais de conflitos, considerando, por exemplo, a Lei 13.140/2015, que trata da mediação entre particulares como meio de solução de conflitos e da auto composição de conflitos no âmbito da administração pública, culminando com a Código de Processo Civil – CPC – de 2015 que obrigou o estado a promover “... sempre que possível, a solução consensual de conflitos.” e obrigou os operadores do direito atuantes no processo judicial a estimular a consensualidade<sup>10</sup>.

Mesmo com a possibilidade de instar o Poder Judiciário a solucionar os conflitos, o tempo necessário para obter uma resposta definitiva leva a custos decorrentes de valores imobilizados, custos de capital (juros, atualização monetária, etc.), além dos custos com o processo (custas judiciais, honorários de advogado e periciais, etc.), o que nem sempre é desejável ou suportável, especialmente pelo contribuinte.

A lentidão dos processos judiciais na esfera tributária e os recursos necessários para a discussão judicial demonstram um desgaste do modelo de litigiosidade e conflito, bem com expõe a limitação do Judiciário para enfrentar as controvérsias (BRANDÃO, 2016, p. 59), o

---

<sup>9</sup> Lei 9.099/95:

Art. 1º Os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, órgãos da Justiça Ordinária, serão criados pela União, no Distrito Federal e nos Territórios, e pelos Estados, para conciliação, processo, julgamento e execução, nas causas de sua competência.

Art. 2º O processo orientar-se-á pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação ou a transação.

<sup>10</sup> Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.

(...)

§ 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.

que leva à busca de novos modelos de solução de conflitos, especialmente com vista à busca de melhores resultados para as relações tributárias (GAMA e NADAL, 2023, p. 217).

Essa mudança estabelece uma nova cultura de construção de consensos, reconhecendo a eficácia de buscar consensos em lugar de estabelecer ainda conflitos judiciais, encarecendo o custo de manter uma discussão judicial, afora o tempo necessário para o processamento judicial, que, ao final, poderá chegar a uma decisão passível de desagradar a ambas as partes. As partes podem transacionar até mesmo questões processuais, conforme o Art. 190 do CPC, demonstrando que questões anteriormente tratadas como de ordem pública passaram a ser passíveis de consenso no interesse de uma solução mais eficiente.

Um ponto que poderia ensejar questões é a persecução do interesse público, que poderia ser visto como o interesse do Estado em arrecadar tributos para seu financiamento. Ocorre que a noção burocrática de que a supremacia do interesse público seja um fim em si mesma não pode conviver com a noção moderna de que o direito administrativo não representa o poder e suas conveniências, mas a realização do interesse público com a supremacia da dignidade humana (JUSTEN FILHO, 1999, p. 118), com óbvio interesse na arrecadação, mas de forma aberta ao diálogo, inclusive no âmbito tributário.

A mudança para uma gestão de diálogo, de boa-fé, representa, também, uma mudança de paradigma decorrente do abandono da distinção rígida e dualista entre interesse público e interesse privado, passando a admitir uma parceria entre Estado e particulares (PALMA, 2014, pp. 151-153) na construção de soluções variáveis e que considerem a especificidade dos casos analisados, permitindo flexibilidade e adaptação à realidade.

Nesse contexto, o interesse público se vincula ao princípio da eficiência (BATISTA JÚNIOR 2007, p. 166), para permitir que o Estado busque as melhores saídas para as situações com as quais se defronta para melhor atender ao cidadão, com mais foco na consecução do interesse público e menos inclinado ao apego estrito às normas positivadas, que passam a indicar possibilidades de atuação em lugar de estabelecer a única maneira possível ao Estado.

Não se trata de liberdade para que a tributação seja negociada abertamente como um contrato privado, mas de se estabelecer balizas dentro das quais os sujeitos das obrigações tributárias possam agir em busca de soluções que conciliem os interesses de ambos. Arrecadar de modo a permitir o dinamismo econômico, a otimização das atividades empresariais e seu prosseguimento, antecipando o recebimento que poderia vir após anos de litígio ou mesmo uma disputa que gerasse apenas um título executivo sem possibilidades de satisfação.

No âmbito tributário, a Portaria PGFN 742, de 21 de dezembro de 2018, regulou o negócio jurídico processual em sede de execução fiscal, permitindo a busca de consenso nas cobranças da dívida ativa da União, que representa o principal meio de cobrança de dívidas tributárias. Considerando que, segundo o Conselho Nacional de Justiça – CNJ – as execuções fiscais representam 35% dos casos pendentes e 65% das execuções pendentes no Poder Judiciário<sup>11</sup>, e ainda importa destacar que taxa de congestionamento geral da execução fiscal é de 89,7%<sup>12</sup>. Fica evidente que as discussões tributárias representam um volume relevante das contendas, e, conseqüentemente, envolvem valores relevantes para a economia, sendo que a execução fiscal representou arrecadação de R\$44,6 bilhões em 2022<sup>13</sup>.

Fica patente que as discussões judiciais tributárias são um fator limitante para a economia, que impede a adequada circulação e alocação da valores, demonstrando que o sistema tributário se tornou um monstro com uma cabeça enorme e cérebro pequeno, incapaz de agir inteligentemente para mover os braços e mãos fortes que, com dificuldade de movimentar-se e sem muita clareza de objetivos, apenas tomam tudo o que podem da sociedade, a qual, cansada, lhe sonega alimento (VERSANO, 1996, pp. 21-22).

A busca de consensualidade para satisfação de débitos é vista como uma possibilidade de buscar a satisfação de créditos tributários e sanar diversas dificuldades de busca de meios de pagamento, conforme DE PAULA e FILPO, 2022, p. 168:

Não é novidade que o Fisco se depara com inúmeras dificuldades para encontrar bens que possam garantir os créditos tributários, nem que muitos contribuintes acabam por ter inviabilizadas as suas atividades econômicas, quando sofrem constrições por parte da autoridade fiscal. Nesse sentido, o uso dos negócios jurídicos, principalmente no que tange às garantias do crédito tributário, pode se tornar em um efetivo instrumento de cooperação entre os sujeitos da relação jurídico-tributária, oportunizando, a um só tempo, que o devedor dê prosseguimento à sua atividade e o Fisco se aproxime da satisfação do crédito.

Dimensionando o efeito da transação tributária, até 30 de junho de 2023, os acordos de transação tributária resultaram na recuperação de R\$10 bilhões<sup>14</sup>, o que representa 44,6% do montante recuperado via execuções fiscais no ano de 2022<sup>15</sup>.

Também importa lembrar que a complexidade das relações sociais aumenta conforme surgem novas situações, fatos jurídicos e tecnologias, o que, diante do fato de a atividade tributária ser vinculada, requerer Lei para ocorrer, leva a uma inflação legislativa, tornando o

---

<sup>11</sup> Justiça em números 2022. p.235.

<sup>12</sup> Justiça em números 2022. p. 236.

<sup>13</sup> Justiça em números 2022. p. 86.

<sup>14</sup> Conforme noticiado pela PGFN em 21/07/2023.

<sup>15</sup> Comparando com valor recuperado nas execuções fiscais no ano de 2022. Ver nota 13.

próprio sistema legal e tributário mais complexo. A busca por tributar novos fatos da vida pode ensejar dificuldades e dúvidas quanto à incidência de tributos e também sobre sua quantificação (OLIVEIRA, 2015, p.68).

Maior complexidade tributária onera o Estado enquanto gestor da cobrança de tributos, e igualmente o contribuinte, enquanto responsável pelo pagamento e cumprimento de obrigações acessórias eventuais. O custo da complexidade é um peso indesejável a todos os atores econômicos, ao passo que a administração tributária com custos menores e capaz de arrecadar com mais celeridade permite disponibilizar mais recursos para atividades do Estado ligadas à sua função principal enquanto realizador de políticas públicas.

Portanto, é relevante tratar das discussões tributárias de maneira que elas não continuem a representar um custo além do próprio tributo e de sua administração, permitindo destravar e alocar adequadamente os valores objeto de discussões judiciais, inclusive execuções fiscais, em benefício da sociedade e com incremento da atividade econômica. Há de se buscar um crescimento paulatino em direção de soluções mais flexíveis buscando a arrecadação adequada e que permita a sobrevivência das empresas para permitir que se prossiga arrecadando, com iniciativas primeiramente pontuais e direcionadas, que possam ganhar escala e permitir uma tributação racional e eficiente, abrindo, então, espaço para reformas estruturais que a sociedade demanda.

### **3 O CASO DO AEROPORTO DE PORTO ALEGRE.**

Um exemplo em que o consenso tributário foi aplicado com sucesso ocorreu com relação ao aeroporto de Porto Alegre/RS, no qual havia discussão acerca da incidência do IPTU de área concedida pela União Federal para exploração e investimentos à empresa privada.

O Município de Porto Alegre tem permissivo legal para realizar mediação tributária estabelecido pela Lei 13.028, de 11 de março de 2022. Entretanto, as dificuldades para implementar uma cultura de construção de consensos começam nas posições diametralmente opostas das partes, e passam pelo histórico de programas de incentivos à regularização de dívidas, que levam os contribuintes a crer que obterão vantagens em postergar o pagamento dos tributos. Por outro lado, há de se ponderar que a consensualidade permite mais liberdade de construir uma solução para cada caso, conferindo uma efetividade que benefícios de caráter generalista dificilmente seriam capazes de oferecer.

A empresa concessionária negociou com o Município de Porto Alegre a fim de buscar uma solução consensual para a disputa acerca da cobrança de IPTU, o que foi acolhido e iniciou processo de mediação entre as partes, quando ainda não havia jurisprudência hábil a indicar caminhos. As partes negociaram sobre bases mais livres que o mero desconto ou parcelamento, tratando até mesmo sobre a incidência do tributo, buscando soluções inovadoras dentro do permissivo legal e saindo da dinâmica comum de ver a legalidade estrita como único meio de contemplar o interesse público, esquecendo que nem todas as situações são mais bem solucionadas com a aplicação direta e plana do texto legal.

As partes trataram da incidência de IPTU, da Taxa de Coleta de Lixo – TCL – sobre as áreas territoriais e prediais do aeroporto, concedido à empresa Fraport, concluindo, em resumo<sup>16</sup>:

Incidência do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e da Taxa de Coleta de Lixo (TCL) sobre bens imóveis concedidos, correspondentes às áreas territoriais e prediais do Aeroporto Internacional de Porto Alegre Salgado Filho, de propriedade da União Federal, sob a posse da FRAPORT por força de contrato de concessão, sendo mantida a incidência do imposto nas áreas em que exerce atividade econômica em sentido estrito e a TCL em toda a área do complexo aeroportuário.

A conclusão do procedimento é apresentada como o primeiro caso de mediação tributária em Porto Alegre, o *sandbox* para todos os envolvidos, conforme NERY (2023. Posições 1835-1845), e foi concluído conforme o extrato já transcrito, em que a autora aponta o atendimento a diversos requisitos de publicidade e transparência aliado ao sigilo fiscal:

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

Diante da experiência bem-sucedida do Município de Porto Alegre, bem como dos acordos celebrados pela Fazenda Nacional, é interessante notar que os paradigmas de cobrança e arrecadação tributária começam a deixar de ser sempre um exemplo de combate para permitir um espaço para a construção de soluções consensuais.

---

<sup>16</sup> Conforme Extrato de Termo de entendimento do Processo 21.0.000075040-6.

#### 4 STF: RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS 594.015/SP E 601.720/RJ. E OS TERMINAIS PORTUÁRIOS?

Exemplos das disputas envolvendo a incidência de IPTU sobre áreas públicas arrendadas à Petrobras no Porto de Santos/SP (RE 594.015/SP), e de terreno cedido pela União à empresa Barrafor Veículos, ao lado do aeroporto de Jacarepaguá, na cidade do Rio de Janeiro/RJ (RE 601.720/RJ), ambos julgados sob o regime de repercussão geral e que marcaram a posição do Pretório Excelso quanto ao assunto.

No RE 594.015/SP, o Relator, Min. Marco Aurélio, afastou o argumento de que propriedade do imóvel permanece sendo da União, sob o argumento que a imunidade recíproca não foi criada para albergar pessoa jurídica de direito privado que atuem no regime de livre concorrência, e nem mesmo as direito público que exploram atividade econômica<sup>17</sup>. Trata-se do *leading case* no assunto em sede de decisão com repercussão geral, que veiculou a tese prescrita no Tema 0385<sup>18</sup>, proposta pelo voto vencedor do Ministro Roberto Barroso, que apontou a inviabilidade de diferenciar quem explore bem público de quem realiza a mesma atividade em bem privado:

Em outras palavras, entender que os particulares, que utilizam os imóveis públicos para exploração econômica lucrativa, não devem pagar IPTU significa colocá-los em vantagem concorrencial em relação a outras empresas que, para seu infortúnio, não firmaram contratos de utilização de bem público. Isso porque a finalidade do bem é a geração de lucro à recorrente, que, portanto, possui capacidade contributiva para sofrer a tributação. Excluir a tributação não é a vontade do constituinte que se pode extrair da interpretação conjunta dos art. 150, VI, a e §3º, e do art. 170, IV, da Constituição<sup>19</sup>.

O Relator aponta que o Art. 32 do Código Tributário Nacional – CTN - estabelece “(...) como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza

<sup>17</sup> Inteiro teor do Acórdão do RE 594.015/SP p. 10.

“O ente público, ainda que não seja o responsável pela exploração direta da atividade econômica, ao ceder o imóvel a sociedade de economia mista, permite que o bem seja afetado a empreendimento desenvolvido, ensejando a geração de riquezas, posteriormente incorporadas ao patrimônio da cessionária, em benefício último dos acionistas.”

<sup>18</sup> Tema 0385: A imunidade recíproca, prevista no art. 150, VI, a, da Constituição não se estende a empresa privada arrendatária de imóvel público, quando seja ela exploradora de atividade econômica com fins lucrativos. Nessa hipótese é constitucional a cobrança do IPTU pelo Município.

<sup>19</sup> Inteiro teor do Acórdão do RE 594.015/SP p. 29.

ou por acessão física (...)", e seu contribuinte "(...) é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil ou seu possuidor a qualquer título.", conforme o Art. 34 do CTN, demonstrando que o tributo não trata apenas da propriedade, atingindo outras formas de domínio e posse.

Já no RE 601.720/RJ, o Relator, Ministro Edson Fachin, apontou a imunidade tributária da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – INFRAERO – para não recolher o IPTU, o que se estende à posse de terceiros desdobrada da posse da INFRAERO<sup>20</sup>. Logo, o ponto relevante no caso foi a imunidade tributária do ente possuidor, no que o caso do RE 594.015/SP é um ente privado, logo passível de tributação:

(...) o particular concessionário de uso de bem público não pode ser eleito, por força de lei municipal, para figurar como sujeito passivo de obrigação tributária referente ao IPTU, porquanto sua posse é precária e desdobrada; ao passo que o imóvel qualificado como bem público federal, ainda que destinado à exploração comercial, remanesce imune aos tributos fundiários municipais, por força do art. 150, VI, "a", da Constituição Federal de 1988.

É visível a diferença de entre os julgados, sendo que o RE 601.720/RJ tratou de bem ainda explorado pelo Ente Público, ainda que para finalidade comercial, ao passo que no RE 594.015/SP, a exploração ocorre por particular, o que representa grande diferença na incidência do tributo.

Estabelecido o precedente com o STF decidindo o assunto, se pode verificar que outras situações podem ter soluções análogas. Os terminais portuários, por exemplo, são exemplos que guardam semelhanças relevantes, visto que são áreas, em grande parte dos casos, públicas, que passaram a ser concedidas para exploração por particulares, o que levou à cobrança de IPTU e à judicialização já abordada. Conforme BORGES (2023, p.27), os modelos de exploração portuária no Brasil são (i) instalações públicas, situadas dentro dos portos organizados, exploradas por meio de concessão e/ou arrendamento; e (ii) instalações privadas, situadas fora das poligonais de portos organizados, sujeitas ao regime de autorização.

A disciplina legal da exploração portuária é dada pela Lei 12.815/2013, que conceitua "porto organizado" como "bem público construído e aparelhado para atender a necessidades de navegação, de movimentação de passageiros ou de movimentação e armazenagem de mercadorias, e cujo tráfego e operações portuárias estejam sob jurisdição de autoridade portuária"<sup>21</sup>. É visível, portanto, que a noção de porto no Brasil guarda relevante proximidade

---

<sup>20</sup> Inteiro teor do Acórdão do RE 601.720/RJ, pp. 13-14.

<sup>21</sup> Lei 12.815/2013:

Art. 2º Para os fins desta Lei, consideram-se:

I - porto organizado: bem público construído e aparelhado para atender a necessidades de navegação, de movimentação de passageiros ou de movimentação e armazenagem de mercadorias, e cujo tráfego e operações portuárias estejam sob jurisdição de autoridade portuária;

com a noção de bem público, e as formas de exploração, que a referida Lei estabelece as possibilidades de exploração<sup>22</sup>.

Diante da exploração de terminais portuários por particulares, há de se ponderar que os custos tributários são relevantes e, conforme apurado por BORGES (op. cit., p. 62), apontou que a Agência Nacional de Transportes aquaviários – ANTAQ – avaliou os pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro decorrentes da cobrança de IPTU e, na maior parte dos casos, negou o pleito sob a justificativa de que os riscos de recolhimento de tributos incidentes sobre a exploração objeto do contrato seriam riscos do ente privado.

## **5 UMA PROPOSTA DE CONSENSUALIDADE.**

Diante de um cenário de cobrança de tributos, de jurisprudência em consolidação no mesmo sentido, e de pedidos de que o custo tributário seja considerado no custo do ente privado que explora bem público, torna-se relevante buscar soluções que ao mesmo tempo, viabilizem arrecadação aos Sujeitos Ativos da obrigação tributária, e, ao mesmo tempo, reduzam a insegurança e custos dos Sujeitos Passivos da mesma obrigação.

Nesse contexto de relações entre administração e administrados, a sociologia fiscal propõe que uma crise do Estado fiscal, onde o orçamento público é peça central do funcionamento estatal, seria a própria crise do Estado, o nível de evolução do Estado poderia ser descrito pela história fiscal<sup>23</sup> (SCHUMPETER, 1991, p.101). Na relação entre o orçamento público, abastecido na maior arte pela arrecadação tributária, e os conflitos decorrentes da própria tributação entre administração e administrados, a disputa e judicialização conduzem à

---

(...)

<sup>22</sup> Lei 12.815/2013:

Art. 2º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

IX - concessão: cessão onerosa do porto organizado, com vistas à administração e à exploração de sua infraestrutura por prazo determinado;

X - delegação: transferência, mediante convênio, da administração e da exploração do porto organizado para Municípios ou Estados, ou a consórcio público, nos termos da Lei nº 9.277, de 10 de maio de 1996 ;

XI - arrendamento: cessão onerosa de área e infraestrutura públicas localizadas dentro do porto organizado, para exploração por prazo determinado;

XII - autorização: outorga de direito à exploração de instalação portuária localizada fora da área do porto organizado e formalizada mediante contrato de adesão; e

XIII - operador portuário: pessoa jurídica pré-qualificada para exercer as atividades de movimentação de passageiros ou movimentação e armazenagem de mercadorias, destinadas ou provenientes de transporte aquaviário, dentro da área do porto organizado.

<sup>23</sup> No original: “the spirit of a people, its cultural level, its social structure, the deeds its policy may prepare - all this and more is written in its fiscal history, stripped of all phrases”. Tradução e adaptação do autor.

disputas levadas às últimas possibilidades com cada polo em busca de seus objetivos, o Estado desejando arrecadas e o contribuinte desejando não pagar, de modo a perpetuar uma relação conflituosa e que, ao fim e ao cabo, apenas onera a economia, já que o fluxo de riquezas é comprometido, prejudicando a atividade econômica, e o Estado terá que buscar novas fontes de arrecadação para cobrir suas despesas ou mesmo emitir dívida, o que compromete as contas públicas em geral.

Diante de uma relação conflituosa em que todos parecem perder de alguma maneira, a construção de consensos pode ser uma maneira para reconstruir as pontes há muito queimadas para ligar o Estado e os particulares, permitindo diálogo e soluções mais rápidas de modo que toda a economia ganhe dinamismo, num movimento em que as chances de ganho mútuo sejam reais.

É nesse contexto que a consensualidade tributária, aplicada com sucesso, por exemplo, no caso do Aeroporto de Porto Alegre, já apontado, nos permite vislumbrar uma possibilidade de aplicar a mediação aos casos envolvendo IPTU de terminais portuários, ampliando seu espectro para a busca de uma solução consensual envolvendo uma variedade de municípios e operadores portuários. Conforme BORGES (op.cit., pp. 31-32, 34), apurando dados da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ - há 149 contratos de arrendamento portuário no Brasil, afora os 266 terminais privados, o que demonstra uma demanda de pacificação para o IPTU dessas áreas, afora outras questões.

Nesse contexto, a mediação pode representar uma saída para evitar que as disputas judiciais continuem apesar da decisão do STF na sistemática de repercussão geral, com poder uniformizador, afastando as iniciativas de *distinguishing* em busca de transpor barreiras ao acesso de recursos aos Tribunais Superiores.

As concessões públicas são um esforço no sentido de buscar eficiência e investimentos, em especial na área de infraestrutura, onde a capacidade privada de investir em troca da exploração por um prazo determinado gera ganhos financeiros ao Estado, enquanto concedente, também enquanto sujeito ativo da obrigação tributária decorrente da exploração e ainda transfere a obrigação de investir no objeto da concessão. Não se trata de solução para todas as situações, mas um Estado orientado a resultados deve reconhecer a impossibilidade de agir em todas as frentes, e permitir que o setor privado atue em mais frentes movimentando a economia e gera riqueza.

Tendo em vista que a jurisprudência a orientar em favor da cobrança do IPTU é principalmente do STF, conforme já citado, há interesse do Tribunal em garantir a autoridade

das suas decisões bem como não se desconhecem as razões de política judiciária para uniformizar decisões e reduzir o número de recursos submetidos aos tribunais superiores, como é o caso do requisito de repercussão geral para o Recurso Extraordinário.

Também considerando os efeitos uniformizadores da solução de demandas estruturais, o STF tem meios para ampliar uniformemente o tratamento do assunto, por via do Centro de Coordenação e Apoio às Demandas Estruturais e Litígios Complexos (CADEC/STF), em conjunto com o Centro de Mediação e Conciliação (CMC/STF), para atuarem proativamente, reunindo os Municípios onde se localizam os terminais portuários e os operadores privados, em busca de mediar uma solução de consenso e mesmo propiciar soluções padronizadas aos interessados.

Os mesmos valores de eficiência e orientação à resultados podem ser adotados também pelos tribunais, de modo a propiciar soluções que não dependem necessariamente de julgamentos, mas de um Judiciário também capaz de propiciar meios para que as partes solucionem seus conflitos percebendo as vantagens mútuas de fazê-lo.

Uma mediação bem sucedida como a relativa aos IPTU do aeroporto de Porto Alegre indica um caminho para o consenso, em busca de estabelecer sobre quais áreas incidiria o IPTU, como ele será cobrado, e pacificar os casos pendentes orientados conforme a jurisprudência do STF e ainda apta a conferir segurança jurídica a ambos os sujeitos da obrigação tributária.

Mesmo no cenário em que o STF não participe das tratativas, nada impede que os entes públicos ou privados provoquem os demais interessados a buscar uma solução consensual para as cobranças, é uma oportunidade de modernizar a legislação municipal para contemplar a consensualidade em matéria tributária, inclusive com potencial de incremento da arrecadação e melhor atendimento ao interesse público.

## **Conclusão**

Diante da moderna noção de que o modelo de litigiosidade tem demonstrado limitações de eficiência na solução de conflitos e que a consensualidade permite novas ferramentas de pacificação social com eficiência e satisfação do interesse público, o interesse na solução consensual de conflitos tributários se mostra interessante em vista da sua eficiência em arrecadar sem os custos de um processo judicial e para conferir segurança aos contribuintes

que deixam de depender de discussões e sentenças que podem demandar décadas de tramitação.

A sociologia fiscal propõe que a evolução do Estado pode ser descrita pela sua evolução fiscal, levando em conta que o orçamento público, logo a execução de políticas públicas, é abastecido na maior arte pela arrecadação tributária, uma relação conflituosa entre os sujeitos ativo e passivo das obrigações tributárias apenas onera a economia, resultando num comprometimento indesejável das contas públicas.

Na matéria tributária tem surgido ferramentas que permitem, por exemplo, à PGFN atuar na redução do acervo de processos e nos valores judicializados, mediante soluções que possibilitam a recuperação de créditos tributários mediante acordos, com legislação autorizativa, entre o Ente Público credor e o Ente Privado devedor, em termos mais abrangentes que a mera concessão de descontos ou parcelamentos, ampliando as possibilidades de negociação e as soluções à disposição das partes para encerrar os litígios.

Os acordos celebrados pela PGFN são uma solução crescente para recuperar créditos tributários e já são relevantes mesmo diante dos valores recuperados pela via da execução fiscal, que é o método tradicional de cobrança, impactado pela demora dos processos judiciais.

Um exemplo de pioneirismo na construção de consensos para cobrança de tributos é a mediação bem-sucedida entre o Município de Porto Alegre e a empresa Fraport para tratar da tributação de IPTU relativa ao aeroporto da cidade, área concedida pela União para exploração por empresa privada.

Há de se lembrar que anteriormente à concessão o aeroporto era explorado por Ente Público, portanto se entendia a favor da imunidade tributária, situação que mudou com a concessão a empresa privada, o que ensejou discussão acerca da pertinência ou não de cobrar IPTU sobre a área. Explorado o aeroporto por particular, ainda que em caráter diferenciado da atividade empresarial comum, mediante concessão, caberia a tributação relativa ao IPTU? O impasse e discordância entre as partes, levou o caso à judicialização.

As partes trataram até mesmo da incidência do IPTU, bem como da Taxa de Coleta de Lixo – TCL, o que permitiu consenso e atendimento a interesses mútuos de forma eficiente e transparente, com solução que permitiu arrecadação e reduziu custos de um litígio relevante.

A solução consensual no caso do aeroporto de Porto Alegre permite indicar um caminho para diversas áreas concedidas para exploração por particulares, como outros aeroportos, portos, e outras áreas originalmente públicas. A ANTAQ, por exemplo, aponta a existência de várias centenas de terminais portuários particulares ou com contratos de

arrendamento, o que demonstra o interesse relevante em tratar do IPTU de tais áreas, tanto para arrecadação quanto para a segurança jurídica dos particulares que as exploram.

O STF tem tese firmada em sistemática de repercussão geral, o Tema 0385, que entendeu pertinente a cobrança de IPTU relativo a bem público explorado por particular. Também são relevantes os julgados dos Recursos Extraordinários 594.015/SP e 601.720/RJ, ambos no sentido da cobrança de IPTU de áreas de terminais portuários, considerando também a finalidade comercial da exploração.

Em que pese a jurisprudência do STF, há de se recordar que a atividade tributária é vinculada e que a crescente complexidade das relações enseja conflitos que mera edição de nova legislação não necessariamente pacifica, sendo que a consensualidade permite a busca de soluções com eficiência e transparência considerando as particularidades dos casos concretos, ainda que dentro de balizas definidas previamente, para permitir que o interesse público seja buscado de forma a contemplar a atividade privada e preservar o dinamismo econômico.

Décadas de litígios, custos e espera para a incerta satisfação de um crédito tributário não são de interesse nem do Estado nem dos contribuintes, o que compromete a eficiência da administração tributária e dos agentes econômicos.

Em vista dos exemplos de sucesso que a construção de consensos demonstra, é pertinente buscar outros casos em que as soluções possam ser aplicadas ou adaptadas, o que se percebe nos terminais portuários, que guardam semelhanças relevantes e tem discutida judicialmente a cobrança de IPTU, abrindo espaço para a busca de consenso, proposto para ser de iniciativa do STF, que decidiu a matéria, ou pelas partes interessadas.

O STF tem estrutura hábil a permitir a mediação e conciliação (CADEC/STF e CMC/STF), é de seu interesse a efetividade das próprias decisões sobre a matéria, em vista da origem constitucional do IPTU, bem como a redução de litígios que chegam ao Tribunal, e ainda seu caráter central, permitem a reunião de Municípios e particulares para construir uma solução de consenso e mesmo padronizada para as cobranças de IPTU em áreas concedidas, como aeroportos, portos e outros.

O processo de construção de consenso também pode ocorrer por iniciativa das partes interessadas, o que representaria uma evolução no modelo da legislação pertinente, para incremento da eficiência na gestão tributária

A busca de consenso para os municípios onde se localizam terminais portuários e aeroportuários é uma oportunidade de modernizar a legislação pertinente, bem como uma

solução para propiciar arrecadação, segurança jurídica e o melhor atendimento do interesse público.

## REFERÊNCIAS

BATISTA JUNIOR, Onofre Alves. **Transações Administrativas: um contributo ao estudo do contrato administrativo como mecanismo de prevenção e terminação de litígios e como alternativa à atuação administrativa autoritária, no contexto de uma administração pública mais democrática.** São Paulo: Quartier Latin, 2007.

BORGES, Renato Hugo Reis. **Concessão de Portos Organizados no Brasil: Considerações sobre os modelos de desestatização de portos públicos previstos pela legislação brasileira.** 2023. Monografia (Especialização em Controle da Desestatização e da Regulação) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF.

BRANDÃO, Luiz Mathias Rocha. **Desafios contemporâneos da autocomposição de conflitos tributários e o novo Código de Processo Civil brasileiro.** **Revista da PGFN**, ano V, n. 9, 2016.

BRASIL. **Constituição Federal.** 1988 Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 17 out. 2023.

BRASIL. **Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.** Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987compilada.htm)>. Acesso em 17 out. 2023.

BRASIL. **Lei 9.099, de 26 de setembro de 1995.** Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências.. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9099.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm)>. Acesso em 17 out. 2023.

BRASIL. **Lei 12.815, de 05 de junho de 2013.** Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários; altera as Leis nºs 5.025, de 10 de junho de 1966, 10.233, de 5 de junho de 2001, 10.683, de 28 de maio de 2003, 9.719, de 27 de novembro de 1998, e 8.213, de 24 de julho de 1991; revoga as Leis nºs 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, e 11.610, de 12 de dezembro de 2007, e dispositivos das Leis nºs 11.314, de 3 de julho de 2006, e 11.518, de 5 de setembro de 2007; e dá outras providências. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112815.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112815.htm)>. Acesso em 17 out. 2023

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2022.** Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: < <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>>. Acesso em 17 out. 2023.

DE PAULA, Débora Giotti; FILPO, Klever Paulo Leal. Soluções consensuais no âmbito tributário: avanços recentes e iniciativas inspiradoras. **Revista da AGU**, Brasília-DF, v. 21, n. 04, 163-186, out./dez. 2022.

GAMA, C. K.; NADAL, V. W. de. O paradigma da consensualidade no direito tributário. **Revista de Direito Tributário da APET**, [S. l.], n. 48, p. 213–237, 2023. Disponível em: <https://revistas.apet.org.br/index.php/rdta/article/view/184>. Acesso em: 16 ago. 2024.

JUSTEN FILHO. Conceito de interesse público e a “personalização” do direito administrativo. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n. 26, 1999.

PALMA, Juliana Bonacorsi. **Atuação administração consensual: estudos dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador**. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade de São Paulo, p. 151-153. Disponível em: <<https://doi.org/10.11606/T.2.2017.tde-18052017-131051>>. Acesso em: 16-08-2024.

PORTO ALEGRE. **Lei 13.028, de 11 de março de 2022**. Institui a Mediação Tributária no Município de Porto Alegre, cria a Câmara de Mediação e Conciliação Tributária da Secretaria Municipal da Fazenda (CMCT/SMF), vinculada à estrutura da Superintendência da Receita Municipal na SMF, e altera a Lei nº 12.003, de 27 de janeiro de 2016 – que institui a Central de Conciliação e dá outras providências –, criando a Câmara de Mediação e Conciliação Tributária da Procuradoria-Geral do Município (CMCT/PGM) e a incluindo no rol das Câmaras da Central de Conciliação. Disponível em: <[https://www.camarapoa.rs.gov.br/draco/processos/137049/Lei\\_13028.pdf](https://www.camarapoa.rs.gov.br/draco/processos/137049/Lei_13028.pdf)>. Acesso em 16 out. 2023.

PORTO ALEGRE. Procuradoria-Geral do Município. **Extrato de termo de entendimento. Diário Oficial do Município de Porto Alegre**. Porto Alegre: 18/03/2022. Disponível em: <[https://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/4306\\_ce\\_20220318\\_executivo.pdf](https://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/4306_ce_20220318_executivo.pdf)>. p.20. Acesso em 20 out. 2023.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL. **PGFN alcança R\$ 21,9 bilhões em valor recuperado no primeiro semestre**. Disponível em: <<https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/2023/pgfn-alcanca-r-21-9-bilhoes-em-valor-recuperado-no-primeiro-semester>>. Acesso em 17 out. 2023.

NERY, Cristiane da Costa. **Mediação tributária: estabelecendo novos paradigmas para a eficiência na gestão fiscal**. São Paulo: Editora Dialética, 2023. Formato e-book.

OLIVEIRA, Phelippe Toledo Pires de. **A transação em matéria tributária**. São Paulo: Quartier Latin, 2015. p. 68. (Série Doutrina Tributária, v. XVIII).

SCHUMPETER, Joseph A. The crisis of the tax state. In: SWEDBERG, Richard (Org.). **Joseph A. Schumpeter: the economics and sociology of capitalism**. Princeton (NJ): Princeton University Press, 1991.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário 594.015/SP**, Rel. Min. Marco Aurélio. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=312528228&ext=.pdf>>. Acesso em 10 out. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário 601.720/RJ**, Rel. Edson Fachin. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=312638871&ext=.pdf>>. Acesso em 10 out. 2023.

VERSANO, Ricardo. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. **Texto para discussão n° 405**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 1996. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1839/1/td\\_0405.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1839/1/td_0405.pdf). Acesso em 17/10/2023.