

VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

FORMAS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS I

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 Haydêe Dal Farra Napolini - 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

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

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

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

F723

Formas consensuais de solução de conflitos I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Gabrielle Scola Dutra; Horácio Wanderlei Rodrigues; Luiz Fernando Bellinetti. – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-141-7

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito Governança e Políticas de Inclusão

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Formas consensuais. 3. Solução de conflitos. VIII Encontro Virtual do CONPEDI (2; 2025; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

FORMAS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS I

Apresentação

Nesta edição do CONPEDI (VIII Encontro Virtual do CONPEDI), o tema central foi "Direito Governança e Políticas de Inclusão". Nesse contexto, o Grupo de Trabalho 59 – FORMAS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS I – teve seus trabalhos apresentados na tarde do dia 27 de junho de 2025, a partir das 14 horas, durante o Encontro Virtual do CONPEDI, realizado entre os dias 24 e 28 de junho de 2025.

As apresentações foram divididas em três blocos de exposições, sendo que, em cada um dos mesmos, houve, pelos autores presentes, a exposição dos respectivos artigos aprovados, em sequência, sendo, ao final de cada bloco, aberto espaço para o respectivo debate. Segue abaixo a descrição dos artigos apresentados, ressaltando-se que não fazem parte dos Anais do evento aqueles artigos direcionados diretamente à revista *Direito Pesquisa e Educação Jurídica*, do CONPEDI, em função de sua seleção especial para publicação na mesma:

O artigo "ODR'S E O ACESSO À JUSTIÇA: UMA ANÁLISE À LUZ DO LAW AND ECONOMICS" (Autoria: Manuela Saker Morais, Livio Augusto de Carvalho Santos) analisa as Online Dispute Resolution, a partir da análise econômica do direito, como instrumentos eficientes para solucionar os conflitos e concretização do direito fundamental de acesso à justiça. Neste contexto, a problemática é: como as ODRs são instrumentos eficientes para a concretização do direito fundamental de acesso à justiça? Para a elaboração do presente artigo, pesquisa desenvolvida foi qualitativa do tipo documental bibliográfica, o método de abordagem escolhido foi o dedutivo e como método de procedimento foi adotado o método monográfico. Os resultados alcançados foram que as online dispute resolutions solucionam as divergências de interesses de forma eficiente e desafogam o poder judiciário,

EFETIVIDADE DO ACESSO À JUSTIÇA POR MEIO DAS FORMAS CONSENSUAIS" (Autoria: Aldo Aranha de Castro) tem por escopo analisar as formas mais tradicionais de solução de conflito existentes no Brasil, como o processo judicial, a arbitragem e a autocomposição (com suas figuras mais relevantes). A partir dessa apresentação e visão geral sobre o tema, é possível avançar para aspectos mais específicos, em que serão abordados alguns desafios enfrentados pelos principais instrumentos da autocomposição, que são a mediação e a conciliação, para a garantia da efetividade e do acesso à justiça. Por fim, dessa análise geral, e dos desafios desses dois institutos, em breves linhas serão trazidas propostas e sugestões para a efetividade desses meios consensuais de solução de conflito. A pesquisa será feita pelo método hipotético-dedutivo, e adotará a revisão bibliográfica como técnica para o seu desenvolvimento, com a análise doutrinária e de artigos relevância sobre o tema, com a finalidade de se visualizar o sistema como um todo e garantir o tão almejado acesso à justiça.

O artigo **"A IMPORTÂNCIA DA MUDANÇA DA CULTURA E DA MENTALIDADE PARA A EVOLUÇÃO DAS FORMAS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS"** (Autoria: Albino Gabriel Turbay Junior, Larissa Ramos Prates) analisa a mudança cultural legislativa e de mentalidade sobre as formas consensuais de solução de conflitos. A metodologia escolhida para esta pesquisa foi a pesquisa teórica e exploratória, usando como técnica a pesquisa bibliográfica, além do método hermenêutico. Na construção do artigo primeiro foram analisados aspectos da cultura, mudança cultural e o direito como objeto cultural, concluindo que o direito é objeto cultural e deve acompanhar as dinâmicas sociais, sendo produto e produtor de cultura. Na sequência houve a abordagem sobre a evolução da legislação em relação às formas consensuais de solução de conflitos. Ainda, foi analisada a necessária mudança de mentalidade para a concretização das formas consensuais e de seus métodos autocompositivos. O resultado desta pesquisa aponta que houve uma evolução legislativa e de mentalidade em relação às formas consensuais de solução de conflitos, porém, ainda há mudanças e reflexões necessárias para que o desejado resultado das formas consensuais se concretize na realidade social.

práticas restaurativas, baseadas em escuta ativa e círculos de diálogo, fortalecem a convivência escolar, criando espaços de mediação e pertencimento. Para Rosenberg, a comunicação empática é essencial para prevenir conflitos e promover relações respeitosas. Já Wallon destaca que o vínculo afetivo entre educadores e alunos é fundamental para o aprendizado e o desenvolvimento emocional. A Base Nacional Comum Curricular (BNCC) também valoriza uma educação integral, que considera as dimensões cognitivas e afetivas dos estudantes. Assim, integrar práticas restaurativas ao cotidiano escolar é um passo importante para formar indivíduos críticos, colaborativos e responsáveis. Através da metodologia de Revisão Bibliográfica este artigo busca analisar quais os principais aspectos acerca de ações positivas para a efetividade da inclusão escolar em ambientes subdesenvolvidos. Por fim, um ambiente escolar que une práticas restaurativas, comunicação não violenta e acolhimento afetivo contribui para a construção de uma sociedade mais justa, democrática e inclusiva.

O artigo "UM DEBATE NECESSÁRIO: JUSTIÇA RESTAURATIVA E O AMBIENTE ESCOLAR" (Autoria: Rubia Spirandelli Rodrigues) aborda que as práticas da justiça restaurativa trazem uma abordagem diferente para lidar com conflitos e questões disciplinares no contexto educacional por meio do diálogo e do acolhimento, buscando a mudança de uma cultura de violência para uma cultura de paz, com o olhar voltado para as necessidades e os sentimentos que cercam as partes envolvidas nos conflitos existentes nesse ambiente. Promover o diálogo, o acolhimento e a responsabilização, visando a restauração das relações prejudicadas e assim a construção de um ambiente escolar mais harmonioso, é um dos caminhos para a educação do futuro, onde seja possível o olhar de cada um para o próximo transformando e formando cidadãos. Neste artigo, foi explorado a interdisciplinaridade entre a educação o direito e a justiça, propondo um encontro com novos saberes para tornar possível o renovar dos ambientes e buscar um encontro com novas possibilidades, novas formas de aplicar e descobrir o conhecimento, trazendo crescimento aos atores desse contexto, com a busca de benefícios potenciais e a implementação dessas novas práticas nas escolas. A abordagem desta investigação é qualitativa usando no

do Estado do Maranhão na mediação de conflitos possessórios, com foco na experiência da Comissão Estadual de Prevenção à Violência no Campo e na Cidade (COECV), política pública voltada à resolução dialogada de litígios fundiários em contextos urbanos e rurais. Partindo do reconhecimento da complexidade da questão agrária no estado, marcada por desigualdades estruturais, violência institucional e fragilidade das políticas de regularização fundiária, a pesquisa tem por objetivo compreender os fatores que perpetuam os conflitos e avaliar a efetividade dos mecanismos de mediação adotados. A abordagem metodológica é qualitativa, de natureza dedutivo-analítica, com base em estudo de caso instrumental e análise de conteúdo aplicada a documentos normativos, registros institucionais e dados consolidados de mais de mil processos acompanhados pela COECV entre 2015 e 2024. A observação participante complementa a análise empírica. Os resultados apontam para a relevância da mediação institucional como estratégia de contenção de violência, proteção de direitos fundamentais e articulação interinstitucional. Contudo, a recente Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 0800260-59.2021.8.10.0000), proposta pela OAB/MA, que questiona a legalidade da comunicação prévia à COECV antes de execuções possessórias, levanta preocupações sobre o futuro da política pública. Conclui-se que a institucionalização da mediação fundiária requer equilíbrio entre a independência judicial e a proteção de grupos vulneráveis, reforçando a mediação como prática de governança democrática e efetiva.

O artigo "VIOLÊNCIA SEXUAL INTRAFAMILIAR: LIMITAÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL BRASILEIRO E PERSPECTIVAS RESTAURATIVAS" (Autoria: Pedro Guilherme Paludo da Silva) discute que a violência sexual intrafamiliar constitui uma questão grave e frequentemente silenciada, com consequências profundas para as vítimas e origens enraizadas nas dinâmicas familiares, atravessadas por padrões relacionais e traumas de natureza transgeracional. Esta pesquisa, ao destacar o caráter familiar e transgeracional dessa forma de violência, busca compreender as limitações do sistema de justiça criminal brasileiro diante de sua complexidade. Parte-se do reconhecimento de que as intervenções tradicionais, ancoradas na lógica punitiva e na prisão, revelam-se ineficazes por abordarem o delito de forma simplista e descontextualizada. Nesse cenário, volta-se o olhar para as

comprometidos com a reparação, a prevenção e a escuta do sofrimento transgeracional. A pesquisa se insere, portanto, no esforço crítico de repensar as possibilidades de justiça para além da punição.

O artigo "JUSTIÇA RESTAURATIVA: UM CAMINHO PARA O ENFRENTAMENTO A VIOLÊNCIA INTRAFAMILIAR E DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS A INTEGRIDADE FÍSICO-PSÍQUICA DE SUAS VÍTIMAS" (Autoria: Renan De Freitas Fantinelli, Andréa Carla de Moraes Pereira Lago) estabelece a premissa de que a criminalidade e a violência fazem parte do cotidiano da sociedade brasileira. As causas da violência são multifacetadas, os tipos diversificados e os espaços sociais em que ocorrem variados, incluindo, inclusive, o ambiente denominado lar. Neste contexto, a presente pesquisa tem por objetivo analisar as violações sofridas e praticadas entre aqueles que compõem o espaço social do lar e averiguar se a justiça restaurativa pode ser considerada um instrumento de enfrentamento e combate à violência intrafamiliar e de efetivação dos direitos a integridade físico-psíquica de suas vítimas. Para tanto, analisar-se-á inicialmente os direitos da personalidade dos membros da família e os impactos ante a violência intrafamiliar, na sequência investigar-se-á o instituto da justiça restaurativa: conceito, princípios, elementos e características, e, por fim, averiguar-se-á as potencialidades das práticas restaurativas no contexto da violência intrafamiliar. Para isso, o presente estudo valer-se-á do método de abordagem dedutivo, fundamentado na pesquisa bibliográfica nacional e estrangeira. Por fim, espera-se concluir que a justiça restaurativa apresenta significativo potencial para o enfrentamento à violência intrafamiliar porque oferece um espaço dialógico de escuta, de responsabilização intrassubjetiva, de reparação de danos e de reconstrução do vínculo afetivo-familiar, e com isso, de efetivação dos direitos da personalidade da comunidade familiar.

O artigo "MEDIAÇÃO FAMILIAR EM UM CONTEXTO INTERNACIONAL E A APLICAÇÃO DA TEORIA DO SISTEMA" (Autoria: Leandro Akira Matsuoka, Samara Sena Sousa Vega) aborda a ideia de que a mediação familiar busca solucionar disputas por meio da participação ativa das partes, promovendo diálogo e entendimento mútuo. Este

ineficácia à luz da Teoria dos Sistemas e examinando a execução dos acordos obtidos. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, com revisão bibliográfica de Luhmann e outros autores, além da análise de textos acadêmicos e relatórios internacionais. Os resultados indicam que a confiança é essencial para reduzir a complexidade e melhorar a operação dos sistemas jurídicos. A aplicação da Teoria dos Sistemas sugere que a efetividade da mediação pode ser aprimorada ao fortalecer a interdependência e a comunicação entre os subsistemas sociais, promovendo justiça e estabilidade global.

O artigo "A SAÚDE SUPLEMENTAR NO BRASIL E A MEDIAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS DA PERSONALIDADE FRENTE AOS CONFLITOS ENTRE AS OPERADORAS DE PLANO DE SAÚDE E SEUS BENEFICIÁRIOS" (Autoria: Bruno Ferrarese Pegino, Andréa Carla de Moraes Pereira Lago) tem por objetivo averiguar se a mediação é um instrumento capaz de solucionar, de modo mais adequado e efetivo, os conflitos entre os beneficiários e as operadoras de planos de saúde, bem como um instrumento de efetivação do direito à saúde de seus segurados. Para isso, investigar-se-á a saúde suplementar no Brasil, os tipos de operadoras de saúde, os contratos de saúde e suas legislações. Ainda, analisar-se-á os direitos da personalidade sob a perspectiva civil-constitucional, a fim de compreender se o direito à saúde é um direito da personalidade. Por fim, examinar-se-á o instituto da mediação: conceito, princípios e características, com escopo de averiguar as vantagens na aplicação desse instrumento nas relações contratuais entre os segurados e as operadoras de saúde. Para tanto, o presente estudo valer-se-á do método de abordagem dedutivo, fundamentado na pesquisa bibliográfica nacional e estrangeira. Por fim, espera-se concluir, que o mecanismo da mediação, por sua natureza dialógica e consensual e pela sua informalidade, celeridade e modicidade, contribui significativamente com a tutela dos direitos dos beneficiários de saúde complementar, promove a pacificação social e proporciona o direito à saúde como valor essencial da personalidade humana.

O artigo "REFLEXÕES SOBRE INQUÉRITO CIVIL E A ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL

bibliográfica, incluindo artigos, livros, legislação e pesquisas online. Ao longo do texto, observa-se a relevância da autocomposição para a celeridade na resolução de conflitos ambientais e a importância de se promover a participação dos envolvidos na construção das soluções consensuais.

O artigo "A MEDIAÇÃO COMPULSÓRIA NAS AÇÕES POSSESSÓRIAS COLETIVAS COMO INSTRUMENTO DE ACESSO À JUSTIÇA E TUTELA JURÍDICA DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA" (Autoria: Milton Ricardo Luso Calado, Marcio Aleandro Correia Teixeira) estabelece a premissa de que o Código de Processo Civil de 2015 instituiu disciplina normativa própria para os litígios possessórios de natureza coletiva, prevendo a compulsoriedade da mediação judicial nas hipóteses que tratam das chamadas ações de “força velha” e daquelas em que, deferida a medida liminar, não houver sido executada no prazo de 01 (um) ano a contar da distribuição da ação. Referida alteração processual, em alinhamento com a ordem civil material, representou um relativo abrandamento da visão individualista que foi a tônica do diploma de ritos revogado. Partindo-se dessa premissa, o presente estudo tem como objetivo verificar se a mediação judicial compulsória nos conflitos possessórios coletivos representa instrumento de acesso à justiça e de proteção de indivíduos e grupos em estado de vulnerabilidade habitacional. Para viabilizar o presente estudo utilizou-se do método indutivo, através de uma pesquisa bibliográfica abrangente, revisitando estudos e publicações relevantes sobre a temática, em especial artigos científicos, livros, trabalhos acadêmicos, sites e revistas especializadas.

O artigo "DISPUTE BOARD E OS DESAFIOS PARA SUA CONSOLIDAÇÃO NO DIREITO BRASILEIRO" (Autoria: Thiago Firmino Silvano, Maurício da Cunha Savino Filó, Filipe De Souza Teixeira) analisa o mecanismo do Dispute Board e os seus desafios à consolidação no direito brasileiro. O objetivo geral é analisar os desafios à consolidação do Dispute Board no direito brasileiro, com ênfase nos efeitos da declaração de inconstitucionalidade da regra prevista no artigo 4º da Lei n. 12.235/20, do Município de Sorocaba/SP, em julgamento de ação direta de inconstitucionalidade pelo Tribunal de Justiça

linhas gerais que a decisão da Corte Estadual paulista desestimula soluções extrajudiciais e impõe um desafio adicional à consolidação do Dispute Board no direito brasileiro.

Após mais aproximadamente quatro horas de apresentações e debates profícuos, foram encerrados os trabalhos do grupo, com congratulações recíprocas.

Desejamos a todos e todas uma ótima leitura!

Dr.^a Gabrielle Scola Dutra

Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ)

Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues

Universidade Federal do Rio Grande (FURG)

Dr. Luiz Fernando Bellinetti

Universidade Estadual de Londrina (UEL)

REFLEXÕES ACERCA DO CONSENSUALISMO COMO MÉTODO DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS E LITÍGIOS TRIBUTÁRIOS

REFLECTIONS ON CONSENSUALISM AS A METHOD FOR RESOLVING TAX DISPUTES AND DEMANDS

**Rafael Nojiri Gonçalves
Ruy Guilherme Trevisan Borba**

Resumo

O presente artigo objetiva lançar luzes e reflexões a respeito da utilização do consensualismo no âmbito da resolução dos litígios tributários. A jurisdição constitucional tributária no Brasil é essencial para garantir a justiça fiscal, equidade e direitos fundamentais, protegendo os contribuintes contra abusos e assegurando a manutenção das funções sociais do Estado e o fortalecimento da democracia. A complexidade da legislação fiscal brasileira e a vasta quantidade de obrigações acessórias resultam em um elevado número de litígios tributários, sobrecarregando o Judiciário e a administração pública. Medidas como técnicas de julgamento com efeito repetitivo pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) e Supremo Tribunal Federal (STF) e iniciativas administrativas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Procuradora-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) têm sido adotadas para melhorar a eficiência na resolução desses conflitos. O artigo destaca a importância de métodos alternativos de resolução de conflitos fiscais, como mediação, arbitragem e transação tributária, que podem proporcionar resoluções mais rápidas e consensuais, aliviando a carga do Judiciário. O uso do consensualismo no direito tributário está alinhado com os valores constitucionais de razoável duração do processo e efetividade judicial. Exemplos de sucesso incluem a recuperação de ativos pela PGFN através de transações tributárias, demonstrando sua eficácia. Portanto, o artigo, de forma não exauriente, argumenta que o modelo de cooperação processual, fundamentado na colaboração entre a administração pública e os contribuintes, deve ser mais valorizado na administração tributária para prevenir e resolver disputas, promovendo a segurança jurídica, proteção da confiança, boa-fé objetiva, eficiência e isonomia.

Measures such as judgment techniques with repetitive effect by the Superior Court of Justice and the Supreme Federal Court and administrative initiatives by the National Council of Justice and the Attorney General of the National Treasury have been adopted to improve the efficiency in resolving these conflicts. The article highlights the importance of alternative methods of resolving tax disputes, such as mediation, arbitration and tax settlement, which can provide faster and more consensual resolutions, relieving the burden on the Judiciary. The use of consensualism in tax law is aligned with the constitutional values of reasonable duration of the process and judicial effectiveness. Examples of success include the recovery of assets by the PGFN through tax settlements, demonstrating its effectiveness. Therefore, the article, in a non-exhaustive manner, argues that the procedural cooperation model, based on collaboration between the public administration and taxpayers, should be more valued in the tax administration to prevent and resolve disputes, promoting legal certainty, protection of trust, objective good faith, efficiency and equality.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Resolution, Conflict, Consensualism, Litigation, Tax

1. INTRODUÇÃO

O Exercício da jurisdição constitucional tributária tem ímpar importância para a resolução de litígios, bem como para a análise e compreensão das relações entre a administração tributária e o cidadão contribuinte, garantindo a justiça fiscal, a equidade e a observância dos direitos fundamentais no âmbito tributário¹; outrossim, apesar de não se tratar de fácil atribuição, promove-se a interpretação e aplicação das normas tributárias (Ávila, 2012, p. 117-119, 306-313), objetivando a proteção dos contribuintes contra abusos e arbitrariedades, a subsistência da estrutura estatal e manutenção das funções sociais, bem como o fortalecimento do sistema democrático e sua higidez.

No Brasil, como é notório, a quantidade de litígios que surgem no âmbito tributário é imensa; isto porque, atualmente, há extensa carga normativa fiscal a ser observada, complexas obrigações acessórias a serem cumpridas e diversos fatos geradores que dão razão a cobrança de tributos (*Cultura do Litígio*) (Basso, 2021, p.76). Toda a complexidade do Sistema Tributário Nacional favorece a judicialização de conflitos relacionados à aplicação de normas tributárias e à arrecadação de tributos, sobrecarregando o Poder Judiciário e implicando na morosidade para a resolução dos conflitos entre contribuintes e Fazenda Pública, sem que se discuta profundamente a utilização de métodos consensuais para a solução desses litígios.

Segundo o relatório Justiça em Número 2024 (ano-base 2023), do Conselho Nacional de Justiça (2024, p. 22), as execuções fiscais correspondem a 31% do processo pendentes no Poder Judiciário, chegando a assustadora cifra de 86% na Justiça Estadual, enquanto na Justiça Federal equivale a 14%; sobrecarregando-se, tanto o Poder Judiciário, como também a estrutura da administração pública conexas à resolução destes conflitos, o que gera um grande custo financeiro e prejudica a eficiência ou a melhor aplicação de recursos da máquina estatal. Então, é possível que o contencioso tributário dê lugar ao consensualismo?

Esforços vem sendo perpetrados para mudar a cultura do litígio e estimular a adoção de métodos consensuais de resolução de conflitos na seara tributária. Nos últimos anos, os três poderes implementaram soluções para a solução de disputas por vias alternativas à

¹Todas essas considerações levam ao entendimento de que o controle de constitucionalidade poderá ser maior ou menor, mas sempre deverá existir, sendo afastada, de plano, a solução simplista de que o Poder Judiciário não pode controlar outro poder com base no princípio da separação dos poderes. O princípio democrático só será realizado se o Poder Legislativo escolher premissas concretas que levem à realização dos direitos fundamentais e das finalidades estatais. Os direitos fundamentais, quanto mais forem restringidos e mais importantes forem na ordem constitucional, mais devem ter sua realização controlada. A tese da insindicabilidade das decisões do Poder Legislativo, sustentada de modo simplista, é uma monstruosidade que viola a função de guardião da Constituição atribuída ao Supremo Tribunal Federal, a plena realização do princípio democrático e dos direitos fundamentais bem como a concretização do princípio da universalidade da jurisdição. (ÁVILA, 2012, p. 369)

judicialização, tais como: no Legislativo, houve conversão da Medida Provisória nº 899/2019 na Lei nº 13.988/2020, a qual viabiliza a possibilidade de realização da transação tributária; no Judiciário, o Ministro Gilmar Mendes, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7191² e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 984, estimulou a celebração de importante acordo entre a União, Estados e Distrito Federal para solucionar conflito, decorrente das disposições das Lei Complementar nº 194/2022, referente à cobrança de ICMS sobre combustíveis; no Executivo, a Receita Federal do Brasil instituiu os programas “Receita Soluciona” e “Receita de Consenso”.

Assim, o presente artigo pretende demonstrar a possibilidade de utilização de métodos que propiciem a autocomposição nos conflitos de ordem fiscais, bem como explorar algumas das mais recentes medidas alternativas de resolução consensual, recentemente, adotadas no Brasil. A partir de uma abordagem qualitativa, utilizando-se da pesquisa bibliográfica, busca-se, ainda que de forma não exaustiva, responder se é possível adotar a utilização do consensualismo para solucionar discussões tributárias e instigar o estudo desse tema pouco explorado pela doutrina.

2. O CONSENSUALISMO COMO MEIO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS NO ÂMBITO TRIBUTÁRIO

O exercício do poder jurisdicional comumente aplicado em nosso sistema de direito pressupõe a resolução de determinado conflito entre partes distintas, a partir da análise e veredito de um terceiro (Estado-juiz) que dirá a quem compete determinado direito e/ou bem jurídico. Contudo, a tradicional utilização da função jurisdicional para resolução de litígios tributários precisa ser repensada, tanto pelo contribuinte quanto pela Fazenda Pública, pois há imediata necessidade de alteração da cultura de emprego do contencioso como principal solução para esses conflitos.

² Ementa: Acordo em Ação Direta de Inconstitucionalidade e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. 2. Discussão sobre a constitucionalidade das Leis Complementares 192/2022 e 194/2022, diante do art. 155, §§ 2º, 4º, IV, e 5º, da Constituição Federal, entre outros. 3. ADI 7.191. Monofasia, uniformidade e alíquota ad rem do ICMS sobre combustíveis (art. 3º, inciso V, “a”, “b” e “c”; art. 6º, §§ 4º e 5º; art. 7º; art. 8º, todos da Lei Complementar 192/2022) 4. ADPF 984. Debate sobre a essencialidade de combustíveis, energia elétrica, telecomunicações e transporte para fins de cobrança do ICMS, nas leis estaduais e distrital das 27 (vinte e sete) unidades federativas. 5. Comissão Especial, como técnica autocompositiva de mediação e conciliação, formada nos autos. Proposta de solução para o impasse federativo. Possibilidade de realização de acordo em parte. 6. Acordo referendado formalmente pela União e por todos os Entes Estaduais e Distrital. Homologação judicial, com explicitações e condicionantes. 7. Encaminhamento ao Congresso Nacional para as deliberações cabíveis. 8. Acompanhamento do cumprimento a cargo desta Corte. (ADI 7191, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 15-12-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-259 DIVULG 16-12-2022 PUBLIC 19-12-2022)

O Poder Judiciário está sobrecarregado³ pelo excesso de processos envolvendo matéria tributária, tornando o sistema ineficiente, caro e moroso. O problema da judicialização é corresponsabilidade do Fisco e Contribuintes, o primeiro, muitas vezes, é inflexível, valendo-se de interpretações restritivas e tornando e dificultando até a resolução de questões simples no âmbito do processo administrativo fiscal⁴; o segundo, igualmente, busca procrastinar a resolução de demandas, buscando, não raras vezes, subterfúgios judiciais, valendo-se de todas as hipóteses recursais, incluindo cada possibilidade de embargos declaratórios, para prolongar os processos de cobrança.

Neste processo, como bem lembra o professor Paulo Cesar Conrado (2021, grifo nosso), diferentemente da adoção da jurisdição voluntária, não há convergência de interesses para a resolução do problema, muito pelo contrário:

Por regra, o exercício da atividade jurisdicional sempre supôs o prévio estabelecimento de um estado de dissenso que, formalizado em linguagem tida como apropriada, era(é) levado a conhecimento do Estado-julgador, a quem se comete(ia) o encargo de desfazer o nó havido entre os envolvidos (fisco e contribuinte, no âmbito tributário).

Substitutiva da vontade divergente que imobiliza(va) os atores do conflito: assim se coloca(va) a jurisdição, em sua essência típica.

Quando falamos em jurisdição voluntária, a premissa é bem outra: no lugar do estado de divergência, o que se vislumbra é a convergência de posições, submetendo-se o ato de vontade expressivo dessa convergência a exame jurisdicional unicamente para fins de homologação — não de construção substitutiva de solução.

Tendo em vista que o problema do excesso de ações tributárias, especialmente execuções fiscais, não há como falar em consensualidade sem antes trazer a responsabilidade de juízes, advogados e procuradores; isso porque ainda há relutância para aderir a métodos consensuais. A necessária mudança cultural passa pela percepção de que a inafastabilidade do judiciário, garantia fundamental prevista em nosso ordenamento jurídico (art. 5º, XXXV, CF), não se esgota no acesso formal através do processo judicial, de modo que a resolução

³ O “Anuário PGFN 2024” dá conta que em 2023 os responsáveis pela representação judicial da Fazenda Nacional atuaram em 2,5 milhões de processos judiciais em todo o país (PGFN, 2025, p. 44).

⁴ Exemplificativamente, podemos citar a situação em que o contribuinte pretende realizar compensação e apresenta Pedido Eletrônico de Restituição, Ressarcimento, Reembolso ou Declaração de Compensação (PER/DCOMP), mas acaba por retificar a DCTF (declaração de débitos e créditos tributários federais) somente após a emissão de despacho decisório de não homologação da compensação. Nessa situação, deve o PER/DCOMP ser reanalisado à luz da DCTF retificadora, conforme orienta a própria Receita Federal do Brasil (RFB) no Parecer Normativo COSIT nº 2/2015. Todavia, isso nem sempre ocorre na prática, em pesquisa de jurisprudência realizada no *site* JUSBRASIL, restringindo os resultados apenas aos Tribunais Regionais Federais e utilizando na busca os termos: “retificação” “DCTF”, “despacho”, “decisório”; a pesquisa retornou 1.114 resultados, sinalizando que a prática pode não respeitar a própria orientação da RFB.

autocompositiva garante efetividade a esse princípio conforme bem lembra Diego Viegas Veras (2022, p. 3, grifo nosso):

É consabido que **não basta franquear-se a porta de acesso ao Poder Judiciário, como forma de assegurar a garantia fundamental do art. 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), sendo incumbência de igual envergadura constitucional promover o adequado tratamento das demandas em curso, mediante a razoável duração do processo e do primado da efetividade judicial (art. 5º, LXXVIII, da CF/1988), por intermédio de métodos consensuais de resolução adequada de conflitos, tal como proclama o Enunciado nº 74 da II Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios do Conselho da Justiça Federal (CJF).**

De outro lado, com o fortalecimento da constitucionalização das normas que norteiam a atuação do Estado, que intrinsecamente ligado à valorização das normas principiológicas, Alessandro Del Col e José Roberto Pimenta Oliveira (2023) explicam que “expande-se a possibilidade de substituição das prerrogativas exorbitantes do Estado (atos administrativos unilaterais e imperativos), adotando-se uma postura consensual com o administrado na construção de soluções consertadas, à luz de valores constitucionais”.

No âmbito do Direito, a adoção dos denominados métodos alternativos para a resolução de conflitos vem ganhando especial destaque⁵, tanto em relação às demandas de relações jurídicas privadas – entre particulares, como também no âmbito da esfera pública (tributária⁶)– entre cidadão e Estado (tal como a transação tributária e outros métodos recém implementados pela Receita Federal do Brasil que serão abordado no capítulo seguinte), ou entre os próprios entes estatais.

No âmbito da jurisdição constitucional, o Supremo Tribunal Federal tem exercido importante papel para a demonstração de que é possível a adoção do consensualismo, mesmo em casos de elevada complexidade. Como exemplo dessa atuação da Suprema Corte, lembra-

⁵ A atuação independente e eficaz do Poder Judiciário, no entanto, tem sido obstada por limitações inerentes à sua estrutura administrativa. De fato, o crescente número de demandas e o aumento do tempo médio de tramitação dos processos indicam um quadro de deficiências que comprometem a efetividade da prestação jurisdicional. **Nesse cenário, o desenvolvimento de métodos alternativos de resolução de conflitos se afigura fundamental, senão imprescindível, para conter a litigiosidade social e desburocratizar o sistema. A valorização de institutos de mediação, conciliação e arbitragem passa a se mostrar prioritária**, devendo a judicialização ser cada vez mais tratada como uma *ultima ratio* da solução de litígios. Essas formas alternativas, a propósito, já vêm sendo bastante desenvolvidas na experiência comparada (Mendes e Branco, 2023, p. 1723, grifo nosso).

⁶ Destacamos, inicialmente, que **o Código Tributário Nacional já dispõe de diversos instrumentos de consensualidade tributária. Como exemplo, mencionamos a denúncia espontânea, o parcelamento, a consignação em pagamento, a compensação, a transação e a anistia.** Como meios alternativos de resolução de conflitos tributários – “em relação à via usual para a solução de tais conflitos – qual seja, a ação judicial”, eles podem ser utilizados, consensualmente, “tanto de um modo preventivo, para aquelas situações antecedentes a contenciosos formalmente qualificados, como para as que se encontrem já na forma de lides (Basso, 2021, p. 282, grifo nosso).

se o caso do embate entre Estados, Distrito Federal e a União sobre as perdas de arrecadação do ICMS, em razão do advento das Leis Complementares nº 192/2022 e nº 194/2022 que alteraram o regime de incidência desse imposto sobre combustíveis.

Em razão desse conflito entre entes federados, foram ajuizadas, no STF, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 984 e a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7.191. Diante da enorme complexidade do caso, o qual envolvia significativa perda de arrecadação⁷ para os Estados e o Distrito Federal, num contexto de crise sanitária (COVID-19) e econômica, o Ministro Gilmar Mendes (Brasil, 2022c), relator das ações, por entender que deveria “ser adotado um modelo judicial aberto e dialógico com a utilização de ferramentas processuais adequadas para o enfrentamento das questões fáticas imbrincadas trazidas pelos interessados”, determinou a criação de uma comissão especial com representantes dos Estados, Distrito Federal e União (com representantes dos Poderes Executivo e Legislativo) e a participação de especialistas tributários e técnicos ligados às particularidades da demanda.

Como resultado, as partes envolvidas firmaram acordo, devidamente homologado, por unanimidade, pelo Supremo Tribunal Federal, onde, dentre outras deliberações, estabeleceram que seriam realizadas melhorias na legislação complementar e a possibilidade de compensação por parte da União para as perdas de arrecadação dos Estados e Distrito Federal (Brasil, 2022a, 2022b).

O conflito entre entes federados, decorrente das disposições das Leis Complementares nº 192/2022 e nº 194/2022, evidencia o potencial da utilização da consensualidade para a solução de conflitos. Isto porque se tratou de uma questão extremamente complexa envolvendo a União, Estados, Distrito Federal e interesses dos próprios contribuintes, já que estes, ao final, suportam a carga tributária.

A utilização do consensualismo no âmbito do Supremo Tribunal Federal, manifesta, a rigor, a constitucionalidade da utilização de ferramentas autocompositivas, especialmente para os seus críticos, preocupados com o princípio da indisponibilidade do interesse público.

Eduardo Talamini (2018) explica que a indisponibilidade do interesse público “é decorrência direta do princípio constitucional republicano: se os bens públicos pertencem a todos e a cada um dos cidadãos, a nenhum agente público é dado desfazer-se deles a seu bel-

⁷ Segundo o Conselho COMSEFAZ (Comitê Nacional de Secretários de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal), nos 12 meses seguintes à edição da Lei Complementar nº 194/2022 a perda arrecadatória dos Estados e do Distrito Federal foi de R\$ 109 bilhões (Comitê Nacional de Secretários de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal, 2023)

prazer, como se estivesse dispondo de um bem seu particular”. Contudo, não há impedimento para a Administração Pública adotar a utilização de métodos autocompositivos, para Alexandre Santos Aragão (2005, p. 304) o interesse público deve ser visto como uma forma de realizar os direitos fundamentais e é sob essa base que deve ser verificada a legitimidade de acordos realizados pela Administração Pública.

Tratando-se de jurisdição constitucional, Diego Viegas Veras (2022, p. 4-5), juiz auxiliar nomeado pelo Ministro Gilmar Mendes como conciliador/mediador no âmbito da ADPF 984 e ADI 7.191, explica que, para aqueles preocupados com a indisponibilidade jurídica do interesse público, a aplicação de métodos consensuais seria impraticável devido a impossibilidade de desistência de ações de controle concentrado de constitucionalidade. Todavia, a partir do entendimento consolidado na Suprema Corte de que a revogação da norma atacada resulta na perda do objeto da ação de controle concentrado, essa preocupação seria afastada, pois igualmente deve ser permitido aos interessados, através de meios consensuais, pactuarem a resolução do conflito através de novos encaminhamentos administrativos e legislativos.

Veras (2022, p. 4-5) destaca, ainda, que quando o órgão jurisdicional mantém seu papel constitucional, controlando judicialmente o acordo, homologando-o ou rejeitando-o e monitorando seu cumprimento, elimina-se a interferência política, assegurando a jurisdição constitucional – ou seja, é de se notar que o órgão tem a palavra final sobre a resolução do litígio e, em caso de fraude, pode não homologar ou mesmo desconsiderar o acordo e continuar a análise da demanda.

A questão acerca do conflito entre a indisponibilidade do interesse público e o consensualismo, como bem explica Talamini (2018), consiste em discernir interesse público da posição dos agentes públicos, para se diferenciar se está presente ou não o verdadeiro interesse público:

O problema não está na indisponibilidade. Não se contesta que o interesse público, em seu núcleo essencial, é indisponível. A verdadeira questão reside em identificar quando há interesse público no caso concreto – ou até, muitas vezes: “de que lado está” o interesse público.

O interesse público não coincide necessariamente com as posições concretas defendidas por aqueles que ocupam os cargos públicos. A noção de interesse público não pode ser utilizada como um escudo, um pretexto para a Administração não cumprir os valores fundamentais do ordenamento. Deve-se combater essa invocação vazia, meramente retórica, do “interesse público” – tão mais perniciosa porque sempre se quer fazer acompanhar dos atributos da “supremacia” e “indisponibilidade”, ínsitos ao verdadeiro interesse público.

A utilização da consensualidade pela Administração Pública, no âmbito administrativo ou judicial, inclusive em matéria tributária, portanto, “[...] não implica uma disponibilidade do

interesse público, mas uma determinação do meio mais apto para alcançar os objetivos da lei, meio esse que, eventualmente, não será a simples aplicação da regra legal” (Aragão, 2005, p. 293).

Ademais, os métodos consensuais não significam a concessão de uma carta branca à Administração Pública Tributária. Talamini (2018) afirma que essas composições estão condicionadas a limitações, tais como: (i) a existência de prévio processo administrativo; (ii) autorização expressa da autoridade administrativa competente para cumprimento da obrigação; (iii) submissão dos atos ao controle dos órgãos de fiscalização da Administração; (iv) observância ao princípio da isonomia; (v) havendo condenação judicial transitada em julgado, deve-se observar a ordem dos precatórios.

No mesmo sentido, Luzardo Faria (2022, p. 289-290) explica que a aferição de validade das decisões administrativas consensuais deve observar os seguintes parâmetros:

(i) a submissão da atividade administrativa à legalidade e às condicionantes que isso impõe à realização de acordos; (ii) a necessidade de tratamento isonômico dos particulares com quem a administração realiza esses acordos; (iii) o respeito ao princípio da publicidade; (iv) o dever de motivação dos atos administrativos; (v) a moralidade na atuação dos agentes públicos envolvidos na negociação dos acordos e (vi) a observância ao postulado da segurança jurídica.

Assim, a utilização de ferramentas consensuais por parte da Administração Tributária perpassa a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e, uma vez atendidos esses parâmetros jurídicos, não há que se falar em violação ao princípio da supremacia do interesse público.

Destarte, a utilização do consensualismo, ao mesmo tempo que encontra restrições inerentes a todo e qualquer ato administrativo, é uma oportunidade de priorizar o interesse público e tornar a administração tributária mais eficiente.

3. EXPERIÊNCIAS DE JURISDIÇÃO VOLUNTÁRIA NO ÂMBITO DA FAZENDA NACIONAL

Embora ainda pouco explorada, a consensualidade como ferramenta para a resolução de conflitos no âmbito tributário sofreu importantes avanços nos últimos anos. Seja por iniciativas do Poder Judiciário, como nos já mencionados casos da ADI 7191 e ADPF 984, onde a comissão especial criada pelo Ministro Gilmar Mendes obteve êxito em concluir acordo de elevada complexidade em conflito envolvendo entes federados; ou por avanços na legislação

tributária que, na esfera federal, viabilizaram a implementação da transação de créditos tributários ou, mais recentemente, o “Receita de Consenso” e o “Receita Solucionar”.

3.1. Transação Tributária

A transação consta, desde a entrada em vigor do Código Tributário Nacional (CTN), como modalidade de extinção do crédito tributário (art. 156, III, CTN), sendo atribuída à lei ordinária a competência para, *existindo concessões mútuas*, estabelecer as condições para ser realizada a transação (art. 171, CTN). Então, ainda que disponível como ferramenta de autocomposição desde 1966, a lei a que se refere o artigo 171 do CTN só foi sancionada em 14 de abril de 2020 – Lei nº 13.988/2020 –, a qual foi concebida via Medida Provisória nº 899/2019.

Importa dizer que o termo de transação celebrado, mediante as concessões realizadas pelo Fisco e Contribuinte, não resulta na extinção do crédito tributário, a extinção se dará com o pagamento do tributo nas condições pactuadas. Admitir o contrário implicaria em aceitar a possibilidade de extinção do crédito tributário antes do seu pagamento (*e.g.*, nas hipóteses de parcelamento), o que, fatalmente, vergastaria a supremacia do interesse público (AVELINO; PEIXOTO, 2022, p. 65).

Logo, trata-se de um instrumento que viabiliza o adimplemento da obrigação tributária, permitindo que o sujeito passivo efetue o pagamento e, assim, extinga o débito, e com a quitação, desaparece o dever jurídico correspondente (CARVALHO, 2009, p. 556).

A autocomposição pela via da transação exige, portanto, como requisito de sua validade, que as partes, reciprocamente, façam concessões que permitam a resolução do conflito, de modo que não pode apenas um ou outro se beneficiar do acordo celebrado. Assim, a administração tributária se depara com deveres de ação e abstenção, que devem ser previstos em lei, sendo impossível transação ou autocomposição sem lei que a estabeleça.

Nesse contexto, surge a tardia Lei nº 13.988/2020, para tratar da transação tributária. O presente artigo não pretende esgotar tema tão relevante e que merece maior atenção doutrinária, mas não há como deixar de trazer considerações especiais sobre seu artigo 1º, uma vez que estabelece as premissas desse instituto, o qual não se presta exclusivamente aos débitos tributários, como explicita o *caput*.

A legislação estabelece que a transação poderá ser celebrada “em juízo de oportunidade e conveniência” (art. 1º, §1º, Lei nº 13.988/2020), em que pese a existência de discricionariedade, a norma complementa que esse juízo deve ser motivado pelo interesse público. O interesse público é notório pelo encerramento de um litígio – gerando economia à

máquina pública com o contencioso tributário —, o reconhecimento pelo sujeito passivo acerca legitimidade do crédito tributário e, também, pelas concessões recíprocas da Fazenda Nacional, com o abatimento de juros e multa (TORRES, 2007, p. 198).

Mas, em termos práticos, o interesse público resta indubitável com o recolhimento de cifras que não se sabe se e quando seriam recolhidas aos cofres públicos. Salutar mencionar que, no período de janeiro a outubro de 2024, a PGFN arrecadou R\$ 48,3 bilhões inscritos em dívida ativa, dos quais R\$ 20,7 bilhões oriundos de acordo de transação tributária (PGFN [...], 2024). Nesse sentido, Anelize Lenzi Ruas de Almeida, Procuradora-Geral da Fazenda Nacional, que a consensualidade contribui para o equilíbrio fiscal do país (PGFN [...], 2023).

Para além do interesse público, a transação deve atender a uma gama de princípios constitucionais: isonomia, capacidade contributiva, transparência, moralidade, razoável duração dos processos, eficiência e publicidade (art. 1º, §2º, Lei nº 13.988/2020). A autocomposição, assim, não pode, de qualquer forma ou a qualquer pretexto, derogar direitos e garantias fundamentais, seja em relação ao contribuinte que busca a transação ou de forma coletiva.

Portanto, embora envolva concessões mútuas, a transação constitui um instrumento legítimo para viabilizar o pagamento do crédito tributário anteriormente inadimplido. Ela atende ao princípio da supremacia do interesse público ao permitir que o devedor regularize sua situação fiscal, ao mesmo tempo, em que assegura à Administração Pública o recebimento do valor devido, contribuindo para a razoável duração do processo e a efetividade da tutela judicial. A celeridade processual constitui importante mecanismo para a economia dos gastos públicos, contribuindo para a sustentabilidade da dívida pública (art. 164-A, CF).

Para fechar esses breves apontamentos sobre esse instituto, cumpre observar que nas jurisdições estaduais, estudo do Núcleo de Direito Tributário do Mestrado e Doutorado Profissional da FGV Direito SP demonstra que 13⁸ das 27 unidades federativas implementaram legislação para regular a transação tributária em suas jurisdições, (Piscitelli et al., 2025):

Unidade Federativa	Legislação
Paraná	Lei Estadual nº 21.860/2023
Espírito Santo	Lei Estadual nº 1.067/2023

⁸ Além dos 13 estados com legislação específicas, outros cinco estados (Acre, Amapá, Paraíba, Santa Catarina e Rio Grande do Sul) possuem legislação prevendo apenas genericamente a possibilidade de transação tributária, sem qualquer tipo de regulamentação, por ato legal ou infralegal, que especifique o instituto e possibilite sua utilização (Piscitelli et al., 2025).

São Paulo	Lei Estadual nº 17.293/2020
Minas Gerais	Lei Estadual nº 25.144/2025
Mato Grosso do Sul	Lei Estadual nº 6.032/2022
Goiás	Lei Complementar nº 197/2024
Sergipe	Lei Estadual nº 8.911/2021
Ceará	Lei nº 18.706/2024
Pernambuco	Lei Complementar nº 546/2024
Bahia	Lei Estadual nº 14.727/2024
Piauí	Lei Estadual nº 297/2024
Amazonas	Lei Estadual nº 6.289/2023
Pará	Lei Estadual nº 9.260/2021

Veja-se que todas as legislações estaduais de regulamentação específica da transação tributária vieram após a sanção da Lei nº 13.988/2000, demonstrando que medidas de eficiência na legislação tributária adotadas no âmbito federal servem de inspiração aos demais entes federados, para que, igualmente, otimizem suas gestões tributárias.

3.2. Receita Solucionada e Receita de Consenso

A Receita Federal do Brasil, em 2024, realizou significativo avanço na instituição de mecanismo de cooperação, com a implementação do Receita Solucionada (Portaria Receita Federal do Brasil/RFB nº 466/2024) e do Receita de Consenso (Portaria RFB nº 467/2024). Adianta-se que ainda existem mais indagações do que resposta a respeito da efetividade e até consequências que podem advir de suas aplicações. Porém, é inegável que essa iniciativa da Receita Federal do Brasil é essencial para o amadurecimento e a discussão acadêmica acerca dos procedimentos de consensualidade no âmbito administrativo.

O Receita Solucionada, embora não objetive diretamente a composição com o contribuinte em um caso concreto, nos termos do artigo 1º da Portaria RFB nº 466/2024 (Brasil, 2024a), visa “promover e facilitar o diálogo entre a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil - RFB e a sociedade sobre matérias tributárias e aduaneiras” (art. 1º, Portaria RFB nº 466/2024). Trata-se de ferramenta voltada às confederações nacionais representativas de atividades econômicas, centrais sindicais, entidades de classe e associações patronais e empresariais, para buscar esclarecimentos e realizar sugestões acerca de problemas e dificuldades decorrentes da interpretação e aplicação de atos normativos emanados pela

Administração Tributária Federal, tais como soluções de consulta, portarias e instruções normativas.

Caso se mostre um verdadeiro método de concretização de um diálogo aberto entre entidades representantes dos contribuintes e a RFB, o Receita Soluciona demonstra aptidão para evitar a judicialização de demandas relacionadas aos conflitos que não demandem a interpretação da lei em sentido estrito e que abrangem uma generalidade de contribuintes.

O Receita de Consenso, por sua vez, é um instrumento voltado ao contribuinte quando há conflito de interesse entre o entendimento fazendário e o privado, ou seja, havendo divergência, por parte do contribuinte, quanto ao entendimento da Receita Federal do Brasil relacionado a fatos tributários ou aduaneiro (art. 1º, Portaria RFB nº 467/2024), poderá se valer do procedimento consensual, antes ou durante o procedimento fiscal (art. 7º, Portaria RFB nº 467/2024), para tentar a autocomposição para o problema.

Esse programa ainda é restrito apenas aos contribuintes com alta conformidade com a RFB (art. 6º, Portaria RFB nº 467/2024). Todavia, tal restrição parece razoável nesse momento de implementação de um novo programa de solução de conflito, em razão da necessidade de aperfeiçoamento dos procedimentos e assimilação de suas consequências, de modo que uma abrangência menor permite melhor compreensão e solução das deficiências do programa. Da perspectiva do próprio contribuinte, com menor conformidade, poderia haver enorme receio das implicações da busca da solução consensual, especialmente quando sua posição não fosse acatada, gerando justo receio de uma maior exposição junto ao Fisco.

De toda sorte, o Receita de Consenso é um marco para o futuro da consensualidade no âmbito da Fazenda Nacional. Ainda que não seja possível prever quais serão seus resultados, certamente contribuirá para o debate acadêmico e permitirá, inclusive, a busca pelo aperfeiçoamento da legislação acerca do tema, para tornar efetiva a cooperação processual e permitir a redução do contencioso tributário. Ademais, tal solução vem em hora adequada, pois com a Reforma Tributária talvez surja a possibilidade de iniciar uma nova jornada do direito tributário, buscando cada vez mais soluções autocompositivas.

Assim, considerando o atual contexto de rápidas mutações e surgimento dos mais variados tipos de litígios, bem como as deficiências da exclusiva adoção da jurisdição tradicional para a entrega da tutela à sociedade, entende-se que o denominado modelo de cooperação processual, em que se passa a valorizar uma relação processual com diálogo, participativa e policêntrica, embasada no dever de colaboração da administração pública e do contribuinte e fundada nos pilares da segurança jurídica, proteção da confiança, boa-fé objetiva,

eficiência, isonomia e do desenvolvimento econômico⁹, tem de ser mais considerado, bem como privilegiado em todas as esferas da administração tributária com vistas à prevenção e resolução de conflitos que emergem.

4. CONCLUSÃO

Conclui-se que a adoção do consensualismo na resolução de litígios tributários no Brasil é uma abordagem promissora e necessária, uma vez que a complexidade e o volume das obrigações fiscais resultam em um elevado número de litígios, sobrecarregando o sistema judiciário e a administração tributária. A jurisdição constitucional desempenha um papel importante para o avanço da consensualidade na seara tributária, pois demonstra que o receio de violação ao princípio da supremacia do interesse público não se concretiza.

O interesse público, por seu turno, é privilegiado com a utilização de métodos autocompositivos, já que as decisões administrativas consensuais estão sujeitas aos princípios da administração pública, e, portanto, o consensualismo no âmbito tributário encontra limites de controle ao mesmo tempo que possibilita maior eficiência no processo administrativo ou judicial tributário.

Iniciativas do Poder Judiciário e da Administração Tributária têm buscado aumentar a eficiência na resolução desses conflitos, com a implementação de ferramentas incentivadoras do consensualismo, vislumbra-se um potencial significativo para soluções eficientes que permitam a saída da cultura do litígio.

Portanto, entende-se que o modelo de cooperação processual, baseado na colaboração entre administração pública e contribuintes, deve ser mais valorizado e integrado na administração tributária, a fim de se promover a segurança jurídica, boa-fé objetiva, eficiência e isonomia, obtendo-se de forma mais eficaz e harmoniosa a resolução de conflitos entre contribuintes e fisco.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. A consensualidade no direito administrativo: acordos regulatórios e contratos administrativos. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 42, n. 167, p. 293-309, jul./set. 2005. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/850>. Acesso em: 01 abr. 2025.

AVELINO, Murilo Teixeira; PEIXOTO, Ravi de Medeiros. Transação tributária: novo paradigma da autocomposição a partir da Lei nº 13.988/2020. **Revista de Informação**

⁹BASSO, Bruno Bartelle. Consensualidade no Direito Tributário: reflexões acerca da sua admissibilidade no atual modelo de cooperação processual. São Paulo: Editora Dialética. Edição do Kindle. 2021. p. 189

Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 59, n. 233, p. 61-82, jan./mar. 2022. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/233/ril_v59_n233_p61. Acesso em: 14 abr. 2025.

ÁVILA, Humberto Bergmann. **Sistema Constitucional Tributário**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012. *E-book*.

BASSO, Bruno Bartelle. **Consensualidade no Direito Tributário**: reflexões acerca da sua admissibilidade no atual modelo de cooperação processual. São Paulo: Dialética, 2021. *E-book*.

BRASIL. Lei nº 5.172, DE 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da União**: 27/10/1966 e retificado em 31/10/1966, Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm. Acesso em: 18 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020. Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica; e altera as Leis nºs 13.464, de 10 de julho de 2017, e 10.522, de 19 de julho de 2002. **Diário Oficial da União**: Edição Extra, 14/04/2020, Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113988.htm. Acesso em: 18 mar. 2025.

BRASIL. Lei Complementar Nº 192, de 11 de março de 2022. Define os combustíveis sobre os quais incidirá uma única vez o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), ainda que as operações se iniciem no exterior; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Edição Extra, 11/03/2022, Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp192.htm. Acesso em: 01 mar. 2025.

BRASIL. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. Portaria RFB nº 466, de 30 de setembro de 2024. Institui o projeto Receita Solucion. **Diário Oficial da União**: seção 1, p. 33. Brasília, 1 out. 2024a. Disponível em: <https://normasinternet2.receita.fazenda.gov.br/#/consulta/externa/140781>. Acesso em: 14 abr. 2025.

BRASIL. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. Portaria RFB Nº 467, de 30 de setembro de 2024. Institui o Procedimento de Consensualidade Fiscal - Receita de Consenso no âmbito da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil - RFB. **Diário Oficial da União**: seção 1, p. 33. Brasília, 1 out. 2024b. Disponível em: <https://normasinternet2.receita.fazenda.gov.br/#/consulta/externa/140786>. Acesso em: 14 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Acórdão**. ADI 7191. Acordo em Ação Direta de Inconstitucionalidade e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. 2. Discussão sobre a constitucionalidade das Leis Complementares 192/2022 e 194/2022, diante do art. 155, §§ 2º, 4º, IV, e 5º, da Constituição Federal, entre outros. 3. ADI 7.191. Monofasia, uniformidade e alíquota ad rem do ICMS sobre combustíveis (art. 3º, inciso V, “a”, “b” e “c”; art. 6º, §§ 4º e 5º; art. 7º; art. 8º, todos da Lei Complementar 192/2022) 4. ADPF 984. Debate sobre a essencialidade de combustíveis, energia elétrica, telecomunicações e transporte para fins de cobrança do ICMS, nas leis estaduais e distrital das 27 (vinte e sete) unidades

federativas. 5. Comissão Especial, como técnica autocompositiva de mediação e conciliação, formada nos autos. Proposta de solução para o impasse federativo. Possibilidade de realização de acordo em parte. 6. Acordo referendado formalmente pela União e por todos os Entes Estaduais e Distrital. Homologação judicial, com explicitações e condicionantes. 7. Encaminhamento ao Congresso Nacional para as deliberações cabíveis. 8. Acompanhamento do cumprimento a cargo desta Corte. Relator Min. Gilmar Mendes:15/12/2022a. Brasília: DJE nº 259, divulgado em 16/12/2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6430743>. Acesso em: 14 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Acórdão**. ADPF 984. Acordo em Ação Direta de Inconstitucionalidade e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. 2. Discussão sobre a constitucionalidade das Leis Complementares 192/2022 e 194/2022, diante do art. 155, §§ 2º, 4º, IV, e 5º, da Constituição Federal, entre outros. 3. ADI 7.191. Monofasia, uniformidade e alíquota ad rem do ICMS sobre combustíveis (art. 3º, inciso V, “a”, “b” e “c”; art. 6º, §§ 4º e 5º; art. 7º; art. 8º, todos da Lei Complementar 192/2022) 4. ADPF 984. Debate sobre a essencialidade de combustíveis, energia elétrica, telecomunicações e transporte para fins de cobrança do ICMS, nas leis estaduais e distrital das 27 (vinte e sete) unidades federativas. 5. Comissão Especial, como técnica autocompositiva de mediação e conciliação, formada nos autos. Proposta de solução para o impasse federativo. Possibilidade de realização de acordo em parte. 6. Acordo referendado formalmente pela União e por todos os Entes Estaduais e Distrital. Homologação judicial, com explicitações e condicionantes. 7. Encaminhamento ao Congresso Nacional para as deliberações cabíveis. 8. Acompanhamento do cumprimento a cargo desta Corte. Relator Min. Gilmar Mendes:15/12/2022b. Brasília: DJE nº 259, divulgado em 16/12/2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6426801>. Acesso em: 14 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão Monocrática**. ADPF 984. Relator Min. Gilmar Mendes:18/07/2022. Brasília: DJE nº 142, divulgado em 18/07/2022c. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6426801>. Acesso em: 14 abr. 2025.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 24ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário, linguagem e método**. 3ª ed. São Paulo: Noeses, 2009.

COL, Alessandro Del; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. É possível refletir sobre a consensualidade no Direito Tributário Sancionador? **Conjur**. São Paulo, 16 de março de 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-mar-16/del-col-oliveira-consensualidade-direito-tributario/>. Acesso em: 18 maio 2024.

COMITÊ NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE FAZENDA, FINANÇAS, RECEITA OU TRIBUTAÇÃO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL. **Nota Técnica nº 023/2023**: Impactos das LCs 192/22 e 194/22 sobre arrecadação de ICMS dos estados. Brasília, 27 nov. 2023. Disponível em: <https://comsefaz.org.br/novo/estados-perdem-r-109-bilhoes-de-icms/>. Acesso em: 14 abr. 2025.

CONRADO, Paulo Cesar. Transação tributária e jurisdição voluntária: união de importantes institutos. **Conjur**. São Paulo, 5 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-dez-05/processo-tributario-transacao-tributaria-jurisdicao-voluntaria/>. Acesso em: 30 mar. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2024**. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 15 abr. 2025.

FARIA, Luzardo. O papel do princípio da indisponibilidade do interesse público na Administração Pública consensual. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 281, n. 3, p. 273–302, 2022. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/88324>. Acesso em: 1 abr. 2025.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro Tributário**. 26. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional** - Série IDP - 19ª edição. Edição do Kindle. 2023. *E-book*.

PGFN (PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL). **Anuário PGFN 2024**. [s. l.: s.n.], 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros>. Acesso em: 15 abr. 2025.

PGFN alcança R\$ 21,9 bilhões em valor recuperado no primeiro semestre. **Governo Federal**. [s.l.], 21/07/2023. 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: 1 abr. 2025.

PGFN arrecadou R\$ 49,2 bilhões inscritos em dívida ativa até outubro de 2024, uma marca histórica. **Governo Federal**. [s.l.], 18/12/2024. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2024/dezembro/pgfn-arrecadou-r-49-2-bilhoes-inscritos-em-divida-ativa-ate-outubro-de-2024-uma-marca-historica>. Acesso em: 29 mar. 2025.

PISCITELLI, Tathiane dos Santos *et al*, (coord.). **Relatório de Pesquisa: Transações Tributárias Estaduais**. São Paulo: FGV Direito SP, 2025. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/9ecd6035-417e-43c4-9bec-1ba0033a222c>. Acesso em: 11 abr. 2025.

TALAMINI, Eduardo. **48. A (In)Disponibilidade do Interesse Público: Consequências Processuais (Composições em Juízo, Prerrogativas Processuais, Arbitragem, Negócios Processuais e Ação Monitória) – Versão Atualizada para o Cpc/2015** In: ALVIM, Teresa; JR, Fredie. **Doutrinas Essenciais - Novo Processo Civil - Precedentes - Execução - Procedimentos Especiais**. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2018. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/doutrinas-essenciais-novo-processo-civil-precedentes-execucao-procedimentos-especiais/1197024325>. Acesso em: 06 abr. 2025.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 14. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

VERAS, Diego Viegas. **Métodos autocompositivos no Supremo Tribunal Federal como governança judicial?** Análise da tramitação da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.191 e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 984. [S. l.: s. n.], 2022. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/366177413>. Acesso em: 18 maio 2024.