

A conciliação como solução alternativa de resolução de controvérsia no âmbito da execução fiscal

ANTONIO CARLOS DE SÁ*

Resumo: O presente estudo pretende demonstrar que existem meios alternativos de resolução de controvérsia no âmbito da execução fiscal, diversos do processo litigioso posto à disposição do ente político para cobrança do crédito público, mormente por intermédio da conciliação, como forma de conscientizar o contribuinte, elevar o grau de recuperabilidade do estoque da Dívida Ativa e reduzir o volume de processos em trâmite no Poder Judiciário.

Sumário: 1. Introdução. 2. A crise do poder judiciário e o impacto da execução fiscal. Esgotamento do modelo de gestão do crédito público. 3. Os meios alternativos de solução de controvérsias. 3.1. Mediação e conciliação. 4. Adoção dos meios alternativos de solução de controvérsia como forma de incrementar a eficácia da cobrança do crédito público. 4.1. A (in)disponibilidade do crédito público. 4.2. A transação, através da conciliação, como meio autocompositivo adequado para solução alternativa de controvérsia. 4.3. Experiências de conciliação e mediação implantadas no Brasil e a participação dos entes públicos. 5. A adoção de meios alternativos de solução de conflitos no âmbito do Município do Rio de Janeiro. O programa “Concilia Rio”. 6. Conclusão

* Procurador do Município do Rio de Janeiro. Master of Law (LLM) em Direito do Estado e da Regulação pela Fundação Getúlio Vargas – FGV.

Enviado em 6 de julho de 2015 e aceito e aceito em 4 de janeiro de 2016.



1. Introdução

É fato notório que o estoque de receitas inscritas em dívida ativa, em todas as esferas de governo (federal, estadual e municipal), é extraordinário, porém o grau de recuperabilidade de tal montante é pífio. É o que apontam estudos levados a efeito pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e pela Procuradoria da Fazenda Nacional. No caso do âmbito federal, levantamento realizado em 2011 revela que apenas 1,37% do valor total inscrito em dívida ativa foi recuperado pela via da cobrança judicial, o que já representou, naquele exercício, uma elevação de 121,45% em relação ao ano anterior, mas, a rigor, continua demonstrando a ineficácia do sistema.¹

Os meios de cobrança extrajudicial atualmente adotados pelos entes políticos, assim como a ação de execução fiscal são instrumentos que não se mostram mais eficazes para atingir os seus objetivos. No caso dos processos executivos, o volume de demandas despejada nos juízos especializados é de tal monta que, muitas das vezes, o feito sequer ultrapassa a fase de citação do devedor, por absoluta ausência de recursos materiais e humanos, ainda que ente político se disponha a ceder servidores e

arcar com o custo necessário para fornecer os cartórios judiciais.

Diante deste panorama, urge que se encontrem novas ferramentas capazes de superar a crise, em consonância com os novos paradigmas que hoje se disseminam e permeiam os institutos de Direito Administrativo.

Dentre as novas ferramentas que se apresentam e adquirem força no cenário judicial contemporâneo estão a mediação, a conciliação e a arbitragem. No presente estudo pretendo enfatizar a possibilidade de utilização da mediação e da conciliação, como formas alternativas de resolução de conflitos no âmbito tributário, deixando de lado uma análise mais profunda do instituto da arbitragem que, embora se apresente como importante via alternativa, encontra-se baseada na imposição de um *decisum* por um terceiro alheio às partes, o que já ocorre no processo judicial.

2. A crise do poder judiciário e o impacto da execução fiscal. Esgotamento do modelo de gestão do crédito público.

A necessidade de assegurar o acesso à justiça como um dos pilares da redemocratização (art. 5º, inciso XXXV, CF/88) levou o Poder Judiciário a combater a crescente percepção da sociedade quanto à sua morosidade, por meio da criação de

¹ A PGNF em números, disponível em www.pgfn.gov.br/noticias/PGFN%20Em%20Numeros%20-%202011.pdf, acesso em 24.09.2014.

mecanismos que facilitassem este acesso da população aos tribunais, desde o surgimento dos Juizados de Pequenas Causas (Lei nº 7.244/1984), depois transmudados nos Juizados Especiais Cíveis e Criminais (Lei nº 9.099/1995), até o fortalecimento de instituições como a Defensoria Pública e organizações incumbidas da defesa de direitos transindividuais, impulsionados por normas protetivas como o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990). Recentemente, a competência dos juizados foi estendida às Fazendas Públicas, inicialmente no âmbito federal (Lei nº 10.259/2001), e, posteriormente, no âmbito dos entes estaduais e municipais (Lei nº 12.153/2009). Com isto, milhões de cidadãos passaram a ter acesso facilitado à Justiça, que passou a receber litígios anteriormente legados ao esquecimento ou ao conformismo por não apresentarem uma equação custo-benefício viável.

O efeito colateral foi a elevação substancial de demandas perante os tribunais, ocasionando o congestionamento da máquina, criando verdadeiro círculo vicioso, visto que as acusações de morosidade voltaram a aterrorizar as Cortes do País. Seguiu-se a reforma do Judiciário, introduzida pela Emenda Constitucional nº 45/2004, que, além de criar o Conselho Nacional de Justiça, adotou o princípio da duração razoável do processo e dos meios que garantam a celeridade de sua tramitação (art. 5º, inciso LXXVIII). A efetividade do referido princípio veio por intermédio da adoção de filtros recursais, tais como a necessidade da caracterização da repercussão geral no seio do recurso extraordinário (art. 102, §3º, CF/88) e a introdução do regime dos recursos repetitivos para acesso aos tribunais

superiores (Leis nº 11.418/2006 e 11.672/2008), dentre outras medidas.

O Conselho Nacional de Justiça, por outro lado, começou a estabelecer mecanismos que pudessem revelar um retrato do Poder Judiciário e todo o país, para o que contribuiu muito a elaboração do relatório “Justiça em Números”, atualmente em sua décima edição. O aludido trabalho revelou que o impacto mais significativo no dia-a-dia dos tribunais advinha do enorme volume de ações de execução fiscal propostas pela Fazenda Pública, em todas as suas esferas de competência.

O último relatório Justiça em Números, publicado em 2014 (ano-base 2013) reafirma o panorama constatado em anos anteriores, indicando que os processos de execução fiscal representam 41,4% de todos os processos pendentes e registram uma taxa de congestionamento de 91%, ou seja, de cada 100 processos que tramitaram no ano de 2013, apenas 9 foram baixados nesse período. Quando considerada apenas a Justiça Estadual, os processos de execução fiscal representavam quase 45% do total de processos pendentes de baixa no início de 2013.²

Por outro lado, os entes federativos têm constatado o baixíssimo grau de recuperabilidade dos créditos públicos cobrados por meio do processo executivo.

O quadro abaixo demonstra a taxa de arrecadação da União, do Estado do Rio de Janeiro e do Município do Rio de Janeiro nos últimos anos, que, em média, pouco ultrapassa o índice de 1,5% frente ao volume de créditos constantes do estoque da Dívida Ativa destes entes políticos. Em determinados

² Justiça em Números 2014: ano-base 2013/Conselho Nacional de Justiça – Brasília: CNJ, 2014. pp. 37 e 63.

períodos, a taxa pode se elevar um pouco, mas devido a programas de incentivo, que abrangem anistias, remissões e outros mecanismos que, em médio prazo, acabam estimulando o contribuinte a postergar o pagamento dos seus tributos, gerando um efeito contrário.

ARRECADAÇÃO X ESTOQUE (TAXA) ³			
	UNIÃO	ESTADO RJ	MRJ
2011	1,43	0,76	1,46
2012	1,21	1,71	2,14
2013	1,14	1,55	3,66

No Estado do Rio de Janeiro, a taxa de arrecadação somente atingiu patamares superiores nos exercícios que sofreram os efeitos das Leis nº 5.647/2010 e 6.136/2011, que estipularam remissões da ordem de 100% das multas moratórias. No Município do Rio de Janeiro, embora providências já viessem sendo implementadas com o intuito de recrudescer a cobrança, o salto ocorrido em 2013 deve-se à vigência da Lei nº 5.546/2012, que instituiu o Programa de Pagamento Incentivado – PPI, concedendo anistia e remissão de créditos tributários.

O processo de execução fiscal, nos termos em que se encontra implementado, não é eficaz. O relatório “Custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal”, realizada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e pelo Ipea – Instituto de Pesquisa

Econômica Aplicada⁴, ainda que tenha restringido a pesquisa ao âmbito federal, aponta dados alarmantes, indicando que o devedor é encontrado e citado em pouco mais da metade dos casos (56,5%), as penhoras totalizam apenas 15% dos casos e os leilões não passam de 2,6% dos casos, com 0,2% de arrematação e 0,3% de adjudicação.⁵ É curiosa, também, a grande quantidade de extinções dos processos por prescrição (27,7%), pouco abaixo dos feitos extintos por pagamento (33,9%)⁶, a indicar que, como supõe o aludido relatório, o devedor prefere não aparecer e não participar do processo e, assim, ou paga ou aguarda o transcurso do prazo prescricional.⁷ Mais curiosa ainda é, como ressaltam Paulo Eduardo Alves da Silva e Bernardo de Abreu Medeiros, “a sua aparição repentina para recorrer – possivelmente contra uma eventual não declaração de prescrição pelo juiz da causa”.⁸

O que se constata é um esgotamento completo do modelo de gestão da cobrança do crédito público que reclama, urgentemente, pela adoção de meios alternativos que propiciem uma maior eficácia na recuperação da dívida fiscal.

3. Os meios alternativos de solução de controvérsias

A par das proposições de cunho pragmático que objetivem imprimir maior celeridade ao processo de execução, assim como das propostas de alteração legislativa,

³ Fontes: (i) http://www.esaf.fazenda.gov.br/educacao_fiscal/pnef/reunioes-de-trabalho/sao-paulo/apresentacoes/meios-de-cobranca-e-recuperacao-do-credito-publico-pgfn e http://www.pgfn.fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros-2014/pgfn_numeros_2014.pdf. Acesso em 06.10.2014. (ii) <http://www.tce.rj.gov.br/web/guest/contas-de-governo-do-estado-do-rio-de-janeiro>. Acesso em 08.10.2014. (iii) <http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/10599/ParecerCAD.pdf>. Acesso em 13.10.2014.

⁴ Disponível em http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/publicacoes/relat_pesquisa_ipea_exec_fiscal.pdf. Acesso em 13.10.2014.

⁵ Vide anexo B do relatório, pp. B19 e B33.

⁶ Vide anexo B do relatório, p. B20.

⁷ Relatório, p. 75.

⁸ A “morte lenta” da execução fiscal: isso é necessariamente ruim? In: CUNHA, Alexandre dos Santos et al. (org.). *Gestão e jurisdição: o caso da execução fiscal da União*. Brasília: Ipea, 2013. p. 35.

estas atinentes à “desjudicialização” do executivo fiscal, que podem, sem dúvida alguma, contribuir, significativamente, para o desfecho do problema, é preciso encarar a questão sob um viés diverso daquele até aqui posto em comento. Todas as soluções engendradas mantêm o foco na litigiosidade do conflito entre os entes públicos e o sujeito passivo destas obrigações, quando existem meios alternativos capazes de enfrentar o tema de modo não litigioso.

Ainda prevalece na formação dos operadores do direito, sejam advogados, juízes, promotores, defensores ou procuradores, a chamada “cultura da sentença”⁹, por meio da qual somos treinados a resolver os conflitos de interesse através da demanda judicial. Caberia ao Estado-juiz a responsabilidade por pacificar as disputas, estabelecendo, através de uma sentença, qual dos contendores tem direito. Ocorre que, na verdade, a sentença (quando o faz) resolve apenas a lide processual, as questões que são submetidas ao juiz. Não necessariamente (ou quase nunca) os interesses envolvidos no conflito são pacificados. O grande desafio é romper este paradigma.

Embora as formas consensuais (e mesmo a autotutela) jamais tenham sido, ao longo da história, totalmente abandonadas, sem dúvida alguma, a jurisdição estatal prevaleceu, tratando a solução de controvérsias de forma impositiva.

O resgate dos meios alternativos de solução de controvérsia, especialmente a mediação, em sua versão contemporânea finca suas bases na chamada *Pound Conference*, de 1976, realizada nos Estados

Unidos, na qual, a partir dos estudos desenvolvidos por Frank Sander, professor de Harvard, iniciou-se uma nova era na resolução alternativa de disputas, também denominadas *ADR – Alternative Dispute Resolution* ou *ADS – Alternative Dispute Settlement*, ao se idealizar um modelo denominado Sistema das Múltiplas Portas, que tinha como ponto central oferecer soluções mais afeitas às peculiaridades de cada demanda. Haveria, assim, não apenas uma “porta” no Judiciário para a resolução dos conflitos, mas uma variedade de outros meios, tais como a mediação, a conciliação e a arbitragem.

No Brasil, embora a Constituição de 1824 já estipulasse a conciliação prévia de cunho obrigatório, sem a qual as partes não poderiam recorrer ao Judiciário, a proclamação da república e a sua necessidade de fortalecimento do poder estatal, através do Estado-juiz, conduziram à eliminação desta cultura, prevalecendo a cultura impositiva para resolução de conflitos. Apenas a partir da promulgação da Constituição de 1988, passa a ressurgir a conciliação como forma de resolução de litígios, não apenas por meio da entronização de leis específicas (como a dos Juizados de Pequenas Causas), mas por intermédio de previsão expressa no preâmbulo do próprio texto constitucional, referindo-se à imperiosidade da “solução pacífica de controvérsias”.¹⁰

Transcorridos mais de 25 anos da promulgação da Constituição de 1988, o

⁹ WATANABE, Kazuo. *Mediação e gerenciamento do processo: a mentalidade e os meios alternativos de solução de conflitos no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2008, p. 7.

¹⁰ “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias”.

ordenamento jurídico brasileiro começa a incorporar mecanismo de resolução alternativa de conflitos, através de iniciativas como a Conselho Nacional de Justiça, com a edição da Emenda nº 01, de 31.01.2013, que alterou a Resolução nº 125/2010, a aprovação recente do Projeto de Lei nº 7.169/2014, que trata sobre a mediação e meios alternativos de solução de controvérsias, inclusive no âmbito da Administração Pública. Na mesma toada, dispõe o Novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015) acerca da mediação e da conciliação, mesmo no curso do processo judicial.

3.1. Mediação e Conciliação

Pode-se dividir os meios de solução de controvérsias em três categorias: a autotutela, os meios autocompositivos e os meios heterocompositivos. A autotutela permite que a controvérsia seja resolvida pela imposição de uma parte em detrimento da outra e, em regra, é vedada no ordenamento brasileiro. Na autocomposição, as próprias partes protagonizam a solução do conflito, enquanto que na heterocomposição, lega-se a um terceiro a definição da controvérsia. A negociação, a mediação e a conciliação seriam meios autocompositivos, ainda que haja um terceiro encarregado de auxiliar as partes a atingir a solução da pendenga. A arbitragem e o processo estatal corresponderiam a meios heterocompositivos, visto que, efetivamente, é o terceiro, seja o árbitro, seja o juiz, que soluciona o conflito e impõe a decisão às partes.¹¹

Neste estudo, nos interessam os meios autocompositivos, quais sejam a negociação, a mediação e a conciliação, assim como os demais métodos que possam, de forma criativa, mesclar elementos destes institutos, contribuindo, de toda sorte, para que as próprias partes protagonizem a solução do conflito.

Dentre os métodos alternativos para solução de controvérsias mais em voga (mediação, a conciliação e a arbitragem), apenas a arbitragem conta com uma legislação específica, a Lei nº 9.307/1996, já devidamente consolidada no ordenamento jurídico brasileiro. A conciliação já se encontra reentronizada no direito processual brasileiro, pelo menos, desde a promulgação da Lei dos Juizados de Pequenas Causas e, posteriormente, no próprio Código de Processo Civil (art. 331), por meio de uma de suas reformas legislativas, mas a prática demonstrou sua pouca eficiência, visto que o instituto tem sido aplicado apenas como mais uma etapa do processo estatal em direção à prolação da sentença e não como uma verdadeira ferramenta de pacificação de conflitos. Assim como a mediação, a conciliação carece de uma normatização específica que possibilite a exploração de todo o seu potencial, não obstante a edição da Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça, que, de toda sorte, pode ser considerada um marco na evolução do princípio do acesso à justiça. Há que se aguardar o desenvolvimento dos trabalhos do Congresso Nacional com vistas à aprovação do Projeto de Lei nº 7.169/2014 (já no Senado) e a entrada em vigor do Novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015) para

¹¹ A classificação, segundo notícia Petrônio Calmon, foi proposta por Niceto Alcalá-Zamora y Castilho, em seu livro "*Proceso, autocomposición y autodefesa*", que dividia as formas de solução de conflitos em três grandes categorias: a autotutela, os meios autocompositivos e o processo

(*Fundamentos da mediação e da conciliação*, Rio de Janeiro, Forense, 2007, pp. 31-33).

que, finalmente, se possa contar com uma legislação específica.

No que tange a uma diferenciação conceitual entre mediação e conciliação, pode-se afirmar, com segurança, apenas que ambas são métodos autocompositivos de solução de controvérsias. A delimitação de cada uma das ferramentas divide os autores, havendo mesmo quem afirme que não há, propriamente, uma diferenciação conceitual ou mesmo que esta é apenas teórica¹². A maioria dos doutrinadores, contudo, parece enxergar a distinção na delimitação do campo de atuação do terceiro encarregado de atuar para que as partes encontrem a solução do conflito. Enquanto na mediação, o terceiro atua como facilitador, induzindo as próprias partes a chegarem a um consenso que pacifique o conflito entre estas, sem interferir na construção deste consenso, na conciliação o papel do terceiro possui maior liberdade, sugerindo formas de se chegar a um acordo. Nesta última, o foco seria, exatamente, a solução imediata da controvérsia posta sobre a mesa e não, necessariamente, a pacificação da relação conflituosa que se encontra instalada entre as partes. Há quem conclua, a partir desta linha delimitativa, que a relação entre mediação e conciliação é, nesta ordem, de gênero e espécie.¹³

Segundo Cristina Ayoub Riche, “mediação é a técnica de solução de conflitos por intermédio da qual um terceiro [denominado mediador] tem a função de aproximar as partes com o fito dos próprios litigantes,

direta e pessoalmente, darem fim ao conflito”.¹⁴

O conceito de conciliação apresentado por Lilia Maia de Moraes Sales, afirma que se trata “de uma forma consensual de conflitos semelhante à mediação, porém não se pode confundi-las, especialmente na cultura do povo brasileiro. (...) A diferença fundamental entre a mediação e a conciliação reside no conteúdo de cada instituto. Na conciliação o objetivo é o acordo, ou seja, as partes, mesmo adversárias, devem chegar a um acordo para evitar um processo judicial. Na mediação as partes não devem ser entendidas como adversárias e o acordo é consequência da real comunicação entre as partes. Na conciliação o terceiro sugere, interfere, aconselha. Na mediação, o mediador facilita a comunicação, sem induzir as partes ao acordo”.¹⁵

Pode-se afirmar que, com a iniciativa do Conselho Nacional de Justiça (Resolução nº 125/2010, com a Emenda nº 01/2013) e as normas que têm sido aprovadas pelo legislativo (vide Novo Código de Processo Civil e o Projeto de Lei da Mediação), assim como por regulamentos de grau infra legislativo, os meios alternativos de solução de controvérsia encontram-se introduzidos no ordenamento jurídico brasileiro, embora careçam de uma previsão legal mais alentada e específica, o que brevemente ocorrerá. É relevante salientar, também, que a Administração Pública não está alheia a este cenário, porquanto seus interesses em conflito estão contemplados não apenas na leis em vigor, como nas propostas legislativas em discussão.

¹² Vide KUCCHAR, Natália. *A mediação e a conciliação no processo civil – precisões e delimitações conceituais*. Monografia. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2008. p. 52 e ss.

¹³ VASCONCELOS, Carlos Eduardo. *Mediação de conflitos e práticas restaurativas*. São Paulo, Método, 2008. p. 79.

¹⁴ *Lei de arbitragem nº 9.307/96 – Uma solução alternativa para os conflitos de ordem jurídica*. Rio de Janeiro: UniverCidade, 2001. p. 26.

¹⁵ *Justiça e mediação de conflitos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 38.

O Projeto de Lei nº 7.169/2014 traz um capítulo específico tratando da “Composição de Conflitos em que for Parte Pessoa Jurídica de Direito Público”, prevendo a possibilidade de criação de “câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos”, com competência para dirimir controvérsias entre órgãos da própria Administração Pública e também entre o particular e a pessoa jurídica de direito público.¹⁶ O Novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015) absorve os termos do Projeto de Lei nº 7.169/2014, no que tange à possibilidade dos entes políticos criarem “câmaras” de mediação e conciliação, sem maiores restrições, o que vai ao encontro do que se preconiza em termos de absorção das ferramentas de autocomposição na Administração Pública.¹⁷

4. Adoção dos meios alternativos de solução de controvérsia como forma de incrementar a eficácia da cobrança do crédito público

Diante do esgotamento evidente do modelo de gestão da cobrança do crédito público, a adoção de meios não adversariais

¹⁶ “Art. 33. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, com competência para:

I - dirimir conflitos entre órgãos e entidades da Administração Pública;
II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público;
III - promover, quando couber a celebração de termo de ajustamento de conduta”.

¹⁷ “Art. 174. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, tais como:

I - dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública;
II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública;
III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta”.

de solução de litígios, no âmbito da execução fiscal, se apresenta como alternativa para a quebra dos paradigmas atualmente existentes, objetivando, em última análise, conscientizar o cidadão para a contribuição trazida pelo recolhimento das exações legais devidas e, assim, elevar o grau de recuperabilidade da dívida ativa. A mudança é de cultura e o ganho é de toda a sociedade.

4.1. A (in)disponibilidade do crédito público

Quando se trata de adoção de meios consensuais de solução de conflitos no âmbito da Administração Pública, em especial na seara tributária, apressam-se os refratários à ideia em arguir a indisponibilidade do crédito público como barreira intransponível a enterrar qualquer iniciativa neste sentido.

Trata-se de verdadeiro mito, desvendado de plano por um simples exame perfunctório. Basta lembrar que, *e.g.*, o próprio Código Civil dispõe acerca da alienabilidade dos bens públicos dominicais (art. 101) e coube à Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/1993) estipular as normas gerais para que tal alienação ocorra. Mais que isso, salientamos neste trabalho que as normas que instituíram os Juizados Especiais da Fazenda Pública estenderam sua competência para abranger os entes públicos possibilitando a realização de acordos envolvendo interesses públicos (Leis nº 10.259/2001 e 12.153/2009).

Diz-se, porém, que em relação ao crédito tributário, não haveria, por parte do Estado, a autonomia da vontade suficiente para admitir que se renuncie a tal receita, visto que o princípio da supremacia do interesse público imporá a perseguição dos ingressos titularizados pelo órgão público de forma inflexível. A afirmação também não é

verdadeira. Antes de tudo, é preciso que se distinga, na vetusta lição de Renato Alessi¹⁸, o interesse público primário e o secundário. O primeiro atina com os próprios fins primordiais do Estado, com o interesse da coletividade. O segundo diz respeito ao interesse do ente público em si ou do erário público. O que se afirma indisponível seria o interesse público primário, não o secundário, no qual estaria inserido o crédito tributário.

Não existe uma indisponibilidade do patrimônio público pela simples afirmação de que o interesse dito “público” prepondera. A análise do conflito deve ocorrer mediante verificação dos valores constitucionais envolvidos, de forma a pender a solução para um lado ou para outro, independentemente de ser a controvérsia protagonizada, de uma parte, por um ente público. Neste ponto, afirma Alexandre Santos de Aragão que não há “um interesse público abstratamente considerado que deva prevalecer sobre os interesses eventualmente envolvidos”.¹⁹

¹⁸ *Instituciones de derecho administrativo*. Barcelona, Bosch. t. I. p. 184.

¹⁹ Prossegue o indigitado jurista: “... o princípio da supremacia do interesse público é confundido com meras regras (não princípios) jurídicas, constitucionais ou legais, que realizam uma pré-ponderação entre os valores envolvidos e optam, para a hipótese, pela preponderância de determinado interesse público sobre os interesses particulares (p. ex., as normas constitucionais que preveem a desapropriação). Note-se que o contrário também é comumente verificado, ou seja, normas que pré-ponderam os interesses em jogo em favor do interesse privado (ex., as que protegem o sigilo telefônico).

Em se tratando de norma legal, naturalmente que a pré-ponderação efetuada pelo Legislador deve ser constitucional, ou seja, razoável e proporcional diante dos valores constitucionais envolvidos, tanto em abstrato, como na sua aplicação a determinado caso concreto.

Já quando o intérprete se deparar com situações para as quais não exista norma abstrata pré-ponderando os interesses envolvidos, em que não há como se pressupor uma necessária supremacia de alguns desses interesses sobre outros, deve realizar a ponderação de interesses *in concreto*, à luz dos valores constitucionais envolvidos” (A supremacia do interesse público no advento do Estado de direito e na hermenêutica do direito público contemporâneo. In: SARMENTO, Daniel. *Interesses públicos versus interesses*

No que tange especificamente ao crédito tributário, a panaceia da indisponibilidade do interesse público se desfaz quando se invoca os institutos da anistia, da remissão, do parcelamento e da transação, todos eles previstos, de forma expressa, pelo Código Tributário Nacional (artigos 151, 156, 171 e 180) e que redundam, sem dúvida, em disposição de receita.

Alude-se ao princípio da vinculação do lançamento (art. 142, parágrafo único, CTN), a fim de reforçar a ideia de indisponibilidade do crédito tributário, o que, igualmente, cai por terra não apenas por força dos dispositivos citados, que atinam com a possibilidade de se dispor do crédito, mas também por conta da própria revisibilidade inerente ao referido ato, consoante dispõe a própria norma complementar (artigos 145 e 149, CTN). Indisponível, na verdade, seria a atribuição de fiscalização e cobrança do crédito tributário, mas não a sua face patrimonial.²⁰

O que se deve exigir, isto sim, é que a disposição do crédito público esteja delineada em lei, em homenagem ao princípio da legalidade, principalmente em se tratando de direito tributário, consoante preveem os artigos 5º e 150, I da Constituição da República.

privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 4-5).

²⁰ Ricardo Lobo Torres afirma que “o princípio da supremacia do interesse público gerava a processualidade fundada na superioridade dos interesses da Fazenda Pública. A nova processualidade fiscal pressupõe a crítica vigorosa ao princípio da supremacia do interesse público. Hoje parte importante da doutrina brasileira repeliu a tese da superioridade do interesse público, separando o interesse da Fazenda Pública do interesse público. O interesse fiscal, na época do processo administrativo tributário equitativo, só pode ser o interesse de arrecadar o imposto justo, fundado na capacidade contributiva” (Transação, conciliação e processo tributário administrativo equitativo. In: SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de; GUIMARAES, Vasco Branco (org.). *Transação e arbitragem no âmbito tributário*: homenagem ao jurista Carlos Mario da Silva Velloso. São Paulo: Fórum, 2008, p. 107).

4.2 A transação, através da conciliação, como meio autocompositivo adequado para solução alternativa de controvérsia

Pode-se notar, pelo conteúdo normativo que tem sido produzido no terreno do direito tributário, que a ferramenta mais utilizada para transformá-lo em área fértil para disseminação de uma cultura conciliatória tem sido, realmente, o da transação. Este instituto, conquanto atine muito mais com um método de “negociação”²¹ do que, propriamente, com a “mediação” ou a “conciliação”, porquanto, a princípio, dispensa-se a figura do terceiro facilitador, entabulando, as próprias partes, as tratativas que conduzem à eliminação ou redução das diferenças na busca por uma solução pacífica.

Não obstante, não vejo razão para afastar a transação como método eficaz de solução alternativa de controvérsia e que, a meu ver, pode sim se valer das técnicas de mediação e conciliação para se atingir a solução do conflito. Esta, aliás, é a linha de pensamento que se pode depreender da lição de Ribas e Ribas:

Como meio alternativo para solução de controvérsias entre o fisco e os contribuintes a transação é uma forma de compor o litígio. Em vez de se encomendar as solução a um árbitro ou a um juiz são as partes interessadas que a estabelecem. Sendo um negócio jurídico a compor, um litígio entre as partes, o contrato de

²¹ Segundo Matheus Carneiro Assunção, parafraseando Maria de Nazareth Serpa, “a negociação pode ser definida como o processo por meio do qual as partes envolvidas entabulam tratativas, no sentido de encontrar formas de satisfazer interesses em contraposição, procurando ajustar as diferenças com vistas a uma relação desejável tanto sob o ponto de vista econômico, quanto social, psicológico e legal” (A transação tributária e o projeto de lei n. 5.082/2009. Disponível em <http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/6064408>. Acesso em 25.11.2014.

transação tem o mesmo valor de uma sentença (que as partes dão a sim mesmas). Ao dirimir o conflito a transação declara, fixa e dá certeza às relações jurídicas entre as partes. A transação pode ser vista também a partir de procedimentos como a mediação e a conciliação ou a utilização da própria arbitragem (grifou-se).²²

Verificou-se que, tanto nas normativas existentes, quanto nos projetos legislativos em curso, há a figura do “terceiro” facilitador, porquanto se preveem a criação de “câmaras” às quais o conflito seria submetido e que atuariam com o intuito de encontrar uma via não adversarial para a controvérsia, ponderando os diversos fatores, mesmo exógenos, presentes na relação conflituosa.

É certo que os integrantes destes colegiados, em sua maioria, pertencem à própria Administração Pública, mas não se pode olvidar que, usualmente, ocupam carreiras de estado, tais como procuradores e advogados públicos, que, a par de terem a função de representar judicialmente determinado ente público, exercem relevante atribuição de controle interno de legalidade.²³

²² RIBAS, Antonio Souza; RIBAS, Lídia Maria Lopes Rodrigues. Arbitragem como meio alternativo na solução de controvérsias tributárias. *In: Revista tributária e de finanças públicas*, n. 60. São Paulo, 2005. p. 223.

²³ Constituição da República:

“Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas”. Art. 133. O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei”.

Constituição do Estado do Rio de Janeiro:

“Art. 176. A representação judicial e a consultoria jurídica do Estado, ressalvados o disposto nos artigos 121 e 133, parágrafo único, são exercidas pelos Procuradores do Estado, membros da Procuradoria-Geral, instituição essencial à Justiça, diretamente vinculada ao Governador, com funções, como órgão central do sistema de supervisão dos serviços jurídicos da administração direta e indireta no âmbito do Poder Executivo. (...) §3º A Procuradoria Geral oficiará obrigatoriamente no controle interno de legalidade dos atos

Esta atribuição, sem dúvida, lhes dá o signo de neutralidade que lhes capacita para atuar como verdadeiros conciliadores ou mediadores na busca por uma solução não adversarial para as controvérsias, mesmo as estabelecidas com contribuintes.

Poder-se-ia, é verdade, a partir de uma experiência adotada de início, até mesmo se caminhar no sentido de se destacar advogados públicos ou profissionais formados e concursados exclusivamente para atuar nestas câmaras de conciliação, mas nada impede que estes servidores, tomada em conta a relevante função constitucional que lhes foi atribuída, possam promover a transformação cultural que o ordenamento reclama.

O que releva é o respaldo legal para que se possa levar a cabo a adoção de mecanismos consensuais em matéria tributária, visto que não se pode ultrapassar a necessária observância do princípio da legalidade. O próprio Código Tributário Nacional prevê a possibilidade de transação que contemple créditos públicos (art. 171), mas é preciso que

do Poder Executivo e exercerá a defesa dos interesses legítimos do Estado, incluídos os de natureza financeiro-orçamentária, sem prejuízo das atribuições do Ministério Público. (...) §6º Compete privativamente à Procuradoria Geral do Estado a cobrança judicial e extrajudicial da dívida ativa do Estado".

Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro:

"Art. 134. A representação judicial e a consultoria jurídica do Município, ressalvadas as competências da Procuradoria-Geral da Câmara Municipal, são exercidas pelos Procuradores do Município, membros da Procuradoria-Geral, instituição essencial à Justiça, diretamente vinculada ao Prefeito, com funções, como órgão central do sistema jurídico municipal, de supervisionar os serviços jurídicos da administração direta, indireta e fundacional no âmbito do Poder Executivo. (...) §2º A Procuradoria-Geral oficiará obrigatoriamente no controle interno de legalidade dos atos do Poder Executivo e exercerá a defesa dos interesses legítimos do Município, incluídos os de natureza financeiro-orçamentária, sem prejuízo das atribuições do Ministério Público do Estado e da Procuradoria Especial do Tribunal de Contas do Município. (...) Art. 135. Além de outras competências estabelecidas em lei, competes privativamente à Procuradoria-Geral do Município a cobrança judicial da dívida ativa do Município".

seus contornos estejam bem delimitados, a partir de regras legislativas entronizadas pelos entes políticos titulares dos tributos que serão objeto de conciliação.²⁴

A respeito da possibilidade de se normatizar a utilização de meios alternativos de solução de controvérsia na seara tributária, assevera Heleno Taveira Torres:

No campo da aplicação, nada impede que a lei possa qualificar, dentro de limites e no atendimento do interesse coletivo, os melhores critérios para constituição, modificação ou extinção do crédito tributário, inclusive os meios de resolução de conflitos, vinculativamente e com espaço para discricionariedade, no que couber, visando a atender à praticabilidade, economicidade, celeridade e eficiência da Administração Tributária.²⁵

É importante ressaltar que implicando a transação em renúncia fiscal deverá observar a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000). Seria preciso demonstrar que a adoção de uma política de autocomposição acarretará uma elevação da arrecadação ou, ao menos, uma redução dos custos com a sua cobrança e não um tratamento diferenciado. De toda sorte, a Lei de Responsabilidade Fiscal, de forma alguma, inviabiliza a adoção da transação como meio alternativo de solução do conflito tributário.

²⁴ Cumpre assinalar que tramita o Congresso Nacional, há muitos anos, o Projeto de Lei nº 5.082/2009, que trata da Lei Geral de Transação, que, embora possua aspectos positivos, que denotam um avanço no rumo da pacificação das controvérsias tributárias, encontra-se carregado de pontos extremamente burocráticos e que não atuam de forma a facilitar a implantação de uma cultura conciliatória na Administração Pública Tributária.

²⁵ Transação, arbitragem e conciliação judicial como medidas alternativas para resolução de conflitos entre administração e contribuintes – simplificação e eficiência administrativa. *In: Revista Dialética de Direito Tributário*. São Paulo: Malheiros, n. 86, 2002. p. 56.

4.3 Experiências de conciliação e mediação implantadas no Brasil e a participação dos entes públicos

Experiências relativas à adoção de meios consensuais de solução de controvérsia envolvendo entes públicos têm sido adotadas com mais amplitude no exterior há algum tempo²⁶, mas, mesmo em nosso país, iniciativas neste sentido podem ser relacionadas, a despeito do procedimento inerente aos Juizados Especiais Fazendários.

A maioria das experiências tem sido realizada no âmbito do Poder Judiciário, o que, como dito anteriormente, não nos parece o caminho mais promissor à vista da cultura impositiva reinante, mas não se podem rejeitar iniciativas deste naipe como forma de impulsionar a desenvolvimento da adoção de meios alternativos de solução de controvérsia.

Nesta linha, o foco destas iniciativas se concentra no atendimento de demandas da população carente ou, ainda que atinja faixas mais elevadas da sociedade, excluem as áreas de interesse da Fazenda Pública. Podem-se mencionar experiências de sucesso, tais como o Projeto Balcões de Justiça e Cidadania (Tribunal de Justiça do Estado da Bahia); Programa Justiça Comunitária (Tribunal de Justiça do Distrito Federal); Projeto Justiça Comunitária (Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso) etc.

No âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro desenvolvem-se, há alguns anos, projetos no sentido de incentivar

a inclusão de meios alternativos de solução de controvérsia, desde a criação do Projeto Justiça Cidadã, em 2004, em parceria com a ONG “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida”, voltado para a educação jurídica da população carente, e dos investimentos, iniciados em 2006, na capacitação em métodos de resolução consensual de conflitos. Em 2009, foi regulamentada a atividade de mediação no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro (Resolução nº 19/2009 do Órgão Especial) e institucionalizado o Centro de Mediação do Fórum Central da Comarca da Capital através do Ato Executivo nº 5555/2009 do Presidente do TJRJ.

O grande passo do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro na direção de se implantar uma política de tratamento alternativo ou adequado de solução de controvérsias, contudo, ocorreu com a criação do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC), por meio da Resolução nº 23/2011 do Órgão Especial do TJRJ, em atenção ao disposto na Resolução CNJ nº 125/2010. O mesmo ato normativo instituiu os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC), hoje presentes em cerca de doze comarcas do Estado do Rio de Janeiro, aptos a atuar na autocomposição de conflitos, em procedimentos instaurados a partir de solicitação dos interessados no próprio sítio do Tribunal de Justiça.

No entanto, estes atos não contemplam, em princípio, os entes públicos. A novidade advém da implantação, ocorrida no final de 2013, da Câmara de Resolução de Litígios de Saúde – CRLS, reunindo representantes das Procuradorias do Estado e do Município do Rio de Janeiro, do Tribunal de Justiça do

²⁶ Na Itália, há o Decreto-legislativo nº 546/1992 e o Decreto-lei nº 452/1994, adotando-se a conciliação em matéria tributária. Nos Estados Unidos, o uso da mediação e da conciliação na resolução que envolvem o Poder Público é bastante difundida, não havendo tratamento privilegiado pelo simples fato de se encontrar em um dos polos da demanda um ente público.

Estado, das Defensorias Públicas do Estado e da União, além de representantes das Secretarias de Estado de Saúde e Municipal de Saúde. O órgão procura resolver administrativamente as demandas da população pelo fornecimento de medicamentos ou tratamentos de saúde que, nos últimos anos, passaram a assoberbar o Poder Judiciário. Com a incorporação de métodos consensuais e pré-processuais, a iniciativa tem contribuído para a resolução de litígios reduzindo a judicialização deste tipo de demanda.²⁷

No âmbito do Poder Executivo encontram-se, igualmente, iniciativas no sentido de se implantar Projetos de Mediação, mas que, usualmente, tratam de matérias visando ao atendimento da população mais carente (como, por exemplo, o Projeto Mediação Comunitária, da Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania do Estado de São Paulo, ou o Programa de Mediação de Conflitos, da Secretaria de Defesa Social do Estado de Minas Gerais). Nas Agências Reguladoras é possível encontrar programas de solução alternativa de conflitos entre as concessionárias reguladas pelo órgão e os poderes concedentes, mas também existem iniciativas, objetivando intermediar a resolução de controvérsias entre os usuários

e os prestadores de serviço concedidos (vide o exemplo da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul – AGERGS), o que, de todo modo, não alcança os entes públicos propriamente ditos, visto que as concessionárias de serviço público são empresas privadas.

Outros programas existem no âmbito das Defensorias Públicas, em Universidades etc., mas, segundo o relatório publicado pelo Ministério da Justiça em 2005, que mapeou os programas de mediação de conflitos em atuação naquele momento no Brasil, não havia nenhum programa de mediação de conflitos entre cidadãos e órgãos públicos no âmbito do Poder Executivo, o que levou a uma das recomendações finais do relatório: “incentivar os diversos entes governamentais do Poder Executivo a fazerem uso de sistemas alternativos de administração de conflitos”.²⁸

Por último, é essencial ressaltar a experiência desenvolvida, no Brasil, pela Vara de Execução Fiscal do Distrito Federal, em conjunto com a Procuradoria Geral daquela unidade federativa. Trata-se do Programa “Conciliar é uma Atitude”, instituído pela Portaria nº 2, de 18.03.2013²⁹, da lavra da Juíza Titular daquela serventia, Soníria Campos D’Assunção, no âmbito da prática denominada “Conciliação Fiscal Integrada”, que já vinha sendo adotada, pontualmente, desde 2010, quando a aludida magistrada assumiu a titularidade daquele juízo. Contando com a colaboração da Procuradoria Geral do Distrito Federal e dos demais órgãos

²⁷ É preciso mencionar também a Lei nº 5.781/2010, do Estado do Rio de Janeiro, que criou os Juizados Especiais da Fazenda Pública. É que, embora tenha excluído, inicialmente, da competência destes juízos a matéria tributária, a lei estipulou que dois anos após a sua publicação as ações referentes a tributos passariam a ser julgadas pelos Juizados Fazendários (art. 49, II), prazo posteriormente prorrogado para 2015. A previsão, em um primeiro momento, apenas objetiva facilitar e agilizar o acesso à justiça dos contribuintes, nos limites da competência dos Juizados Especiais: nada se dispõe sobre a possibilidade de realização de conciliação. Não obstante, poderia ser boa oportunidade para exercitar esta mudança de paradigma para uma cultura conciliatória, caso os entes tributantes autorizem, em legislação própria, a realização de acordos, definindo, por óbvio, os critérios para tanto.

²⁸ Disponível em <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={597BC4FE-7844-402D-BC4B-06C93AF009F0}>.

²⁹ Disponível em http://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2014/arquivos/DJ179_2013ASSINADO_pg839.pdf.

estaduais envolvidos, especialmente, a Secretaria de Fazenda, foi instituída uma rotina de audiências de conciliação permanentes, para as quais os devedores foram convocados, oportunidade em que um diálogo era aberto com os representantes do fisco, não apenas informando do caráter social do pagamento do tributo, como possibilitando o equacionamento das dívidas. Durante as sessões, os procuradores foram admitidos a propor parcelamentos e até reduções nos débitos, haja vista a implementação do Programa “RecuperaDF”. O resultado foi, por um lado, uma redução significativa no acervo da Vara, com o arquivamento de 86 mil processos e suspensão de 91 mil pelo parcelamento (considerando um acervo inicial de 383.297 processos em curso), e, por outro, um aumento na arrecadação da dívida ativa do Distrito Federal em 2013 que superou a arrecadação de 2012 em 25%, ingressando cerca de R\$ 222,4 milhões nos cofres públicos. É importante notar que as negociações abrangem créditos não ajuizados, demonstrando a efetividade da prática na fase pré-processual.³⁰

5. A adoção de meios alternativos de solução de conflitos no âmbito do Município do Rio de Janeiro. O programa “Concilia Rio”.

Nos últimos anos, diversas medidas pioneiras têm sido implementadas, em trabalho conjunto da Procuradoria-Geral do Município do Rio de Janeiro – através da

Procuradoria da Dívida Ativa – com o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro – por meio da 12ª Vara de Fazenda Pública, que tem a competência para processar as execuções fiscais propostas pelo referido ente político. As medidas objetivaram o incremento da taxa de recuperação do crédito público e, ao mesmo tempo, a redução do volume de processos em trâmite na mencionada serventia, que, em determinado momento, chegou a 1 milhão de feitos. Dentre as diversas providências pode-se mencionar a realização de leilões coletivos de imóveis; penhora de recursos financeiros *on line*; expedição de mandados de penhora de imóveis em lote etc., ou então com a facilitação da comunicação de créditos pagos e cancelados, o que passou a ocorrer por meio eletrônico, agilizando a prolação das sentenças e respectivas baixas dos processos [*rectius*: autos]. Igualmente, se adotou, em 2013, um programa de recuperação de créditos, denominado “Programa de Pagamento Incentivado”, por meio do qual se concedeu uma redução significativa nos juros e nas multas que, impostas em percentual elevado durante décadas, impedia que muitos contribuintes pudessem regularizar sua situação fiscal.³¹ A medida resultou em um aumento expressivo da arrecadação em 2013, conforme demonstrado neste trabalho, além de ter reduzido a incidência dos encargos moratórios sobre os débitos inscritos em Dívida Ativa dali para frente.

No entanto, nenhuma destas medidas trouxe alguma providência de caráter permanente e que objetivasse implementar meios alternativos de solução de controvérsias. O esgotamento destas medidas é evidente. Não se defende, de forma alguma,

³⁰ Informações disponíveis em <http://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2014/maio/conciliar> e <http://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2014/marco/vara-de-execucao-fiscal-do-df-bate-recorde-no-valor-recuperado-em-2013>.

³¹ Lei Municipal nº 5.546, de 27.12.2012.

o abandono das providências de cunho coercitivo, bem como aquelas que impliquem a modernização do processo executivo fiscal (o que passou a ocorrer, no final de 2014, com a implantação do processo eletrônico na execução fiscal, ainda sem o seu desenvolvimento completo). A efetiva revolução na forma de cobrança dos créditos públicos somente advirá com a implementação de métodos alternativos de resolução dos conflitos fiscais.

Preende-se que esta mudança de paradigma, esta alteração da “cultura da sentença” para a “cultura da pacificação”, no âmbito da execução fiscal do Município do Rio de Janeiro, seja promovida a partir da entrada em vigor da Lei nº 5.584, de 27 de abril de 2015, que institui o Programa “Concilia Rio”.

A referida norma legal, finalmente, autoriza o Poder Executivo a implementar a cultura da conciliação, especificamente, quanto aos créditos tributários ou não tributários inscritos em Dívida Ativa, e objeto de ações de execução fiscal. A lei estipula critérios que autoriza a celebração de acordos de conciliação nos referidos processos, prevendo uma margem de negociação a ser levada a efeito pelos procuradores municipais, nos termos do regulamento ainda a ser editado, assim como a resolução de pendengas que se arrastem por anos no Judiciário, em que haja: (i) escassa possibilidade de êxito da cobrança, de acordo com a prova disponível ou os precedentes jurisprudenciais judiciais ou administrativos; (ii) necessidade de tratamento isonômico entre contribuintes na mesma situação; e (iii) situações fáticas que justifiquem eventual revisão do lançamento.

O efeito que se espera é não apenas a de elevação da taxa de recuperação do crédito

público, mas também a redução de conflitos no Poder Judiciário, pacificando-se a relação litigiosa instaurada na seara dos executivos fiscais, relativizando o binômio explosivo fisco-contribuinte.

A Prefeitura do Rio de Janeiro, de forma inédita, abre um canal de diálogo com o contribuinte, no intuito de adotar meios não adversariais de resolução de conflitos na seara fiscal, permitindo o encurtamento das demandas e, aos cidadãos cariocas, o cumprimento de seu dever, contribuindo, ao fim e ao cabo, com o desenvolvimento de projetos e políticas públicas relevantes para a Cidade.

O Programa será levado a efeito em conjunto com o Poder Judiciário, que se despe de sua conduta impositiva, passando a pautar sua conduta pela “cultura da conciliação” e não pela “cultura da sentença”, como é de sua formação originária, mesmo em sede fiscal.

6. Conclusão

A redemocratização do país conduziu à necessidade de se garantir o acesso à justiça, como princípio fundamental insculpido na Constituição de 1988. O efeito reverso foi a elevação da morosidade do Poder Judiciário, incapaz de albergar todas as demandas, estimuladas pela facilidade de acesso a toda e qualquer questiúncula, ávida por uma decisão imposta com mão de ferro pelo Estado-juiz. Não se apercebeu que ao invés de se primar por que as partes pacificassem seus conflitos, mediante o enfrentamento de suas razões, se empurrava a sociedade, cada vez mais, em litígios que, ao contrário de encontrarem uma solução definitiva na escolha imperiosa de um terceiro estranho às suas relações, apenas se tornavam perenes. É preciso uma mudança de paradigma.

A “cultura da sentença”, inerente à formação jurídica de nossos operadores do direito, há que se transmudar na “cultura da pacificação”. A mediação e a conciliação são ferramentas que ressurgiram empunhadas por aqueles que desejam não uma decisão eventual para um conflito, que, muitas das vezes, não o resolve definitivamente, mas a verdadeira pacificação do litígio. A solução não é adequada apenas para questões privadas, afeitas aos conflitos de família, de vizinhança ou empresariais. A Administração Pública também pode se beneficiar do novo paradigma que promover a pacificação dos conflitos que estabelece com a população que, no fim das contas, pretende representar. E isto não apenas na vertente das pendências administrativas propriamente ditas, mas igualmente nas questões tributárias ou da cobrança do crédito público.

O fato de algum contribuinte deixar de pagar seus tributos não pode ser tratado como uma mera relação credor-devedor. Não se trata apenas disso. Os recursos que o contribuinte deixa de recolher aos cofres públicos impedirão que escolas, hospitais, praças, museus, teatros sejam construídos ou mantidos; que serviços públicos sejam aperfeiçoados; que a economia da urbe cresça e reverta em benefício para todos que nela habitam. Por outro lado, o contribuinte não é apenas mais um número no balanço das contas públicas a ser perseguido insanamente. Por que o contribuinte não recolheu o tributo que devia ao tempo e a ora? Tem ele consciência do prejuízo de seu ato? Será que atravessava um mau momento na vida financeira, até mesmo por reflexo de problemas pessoais? A Prefeitura do Rio de Janeiro abre um canal de diálogo com este contribuinte e pretende ouvi-lo, oferecendo

um meio de pacificação do conflito fiscal, através da conciliação.