

## PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei nº 2.485, de 2022, do Senador Rodrigo Pacheco, que *dispõe sobre a mediação tributária da União e dá outras providências*.

RELATOR: Senador **EFRAIM FILHO**

### I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei (PL) nº 2.485, de 2022, dispõe sobre a mediação tributária no âmbito da União e tem como signatário o Senador Rodrigo Pacheco. Foi elaborado pela Comissão de Juristas presidida pela Ministra Regina Helena Costa, do Superior Tribunal de Justiça (STJ), instituída pelo Ato do Presidente do Senado Federal nº 1, de 2022.

No dia 17 de março de 2022, foi instalada a Comissão de Juristas responsável pela elaboração de anteprojetos de proposições legislativas que dinamizem, unifiquem e modernizem o processo administrativo e tributário nacional (CJADMTR), com a presença do presidente do Senado Federal, Senador Rodrigo Pacheco, e do Ministro Luiz Fux, então presidente do Supremo Tribunal Federal.

Na 7ª reunião da Comissão, ocorrida no dia 6 de setembro de 2022, foi apresentada e aprovada a versão final do anteprojeto de proposição legislativa de processo administrativo e de processo tributário, na forma do Parecer nº 1/2022-CJADMTR. No Relatório Final, foram apresentados diversos anteprojetos de lei acompanhados das respectivas exposições de motivos. Esses anteprojetos foram remetidos ao presidente do Senado Federal por meio do Ofício nº 46, de 2022.

O presidente do Senado Federal, com fundamento no Relatório Final da CJADMTR, assumiu a autoria de diversas proposições, autuadas em 16 de setembro de 2022, entre eles o PL nº 2.485, de 2022.



A proposição é composta de dezessete artigos, sendo o último deles a cláusula de vigência, que prevê a entrada em vigor da nova lei cento e oitenta dias após a sua publicação.

O art. 1º do PL institui a mediação tributária da União como meio de prevenção consensual de conflitos em matéria tributária administrativa e judicial entre o sujeito passivo e a Fazenda Pública Federal (Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil – RFB e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN). A proposição estabelece prioridade para as mediações com coletividades de sujeitos passivos, visando à solução conjunta ou coletiva de conflitos relacionados à matéria tributária.

Ao novo diploma aplicam-se subsidiariamente a Lei sobre a mediação de conflitos particulares (Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015) e os arts. 3º e 174 do Código de Processo Civil, que tratam de mediação e conciliação.

A mediação tributária será exercida por mediadores internos e/ou externos, que poderão ter, ou não, vínculo funcional com a administração pública federal, os quais atuarão nas Câmaras de Mediação (art. 2º).

Quando no exercício da mediação, os auditores fiscais da RFB e os procuradores da Fazenda Nacional não serão responsabilizados, exceto pelos respectivos órgãos correccionais ou disciplinares, ressalvadas as hipóteses de dolo ou de fraude.

O art. 3º arrola os princípios peculiares à administração pública e ao instituto da mediação a serem observados na mediação tributária.

Para efeitos da nova Lei, o art. 4º define mediação tributária como o método e procedimento requerido, instaurado e mantido voluntariamente pelo agente competente da administração tributária federal e pelo sujeito passivo, no qual a assistência facilitadora ou diretiva de um terceiro imparcial busca a prevenção de conflito tributário, cujo resultado poderá ser a celebração de acordo, formalizado por meio de termo de entendimento das partes. Requerimento de mediação é o ato formal de solicitação. Termo de aceitação é definido como o acordo para a instauração do procedimento, assinado em conjunto pelas partes, que pode ser renunciado a qualquer tempo. Finalmente, termo de entendimento é o instrumento de formalização de acordo tributário, que deve ser submetido à

homologação pela autoridade designada por ato do Ministério da Economia, atual Ministério da Fazenda.

Os mediadores serão habilitados pelo Ministério da Economia em ato por ele expedido. Eles deverão estar em exercício na RFB ou na PGFN há mais de dez anos e ter realizado curso de qualificação para o exercício de mediação devidamente reconhecido pelo Ministério da Educação.

A autoridade designada por ato da RFB ou da PGFN, ao propor a mediação ou aceitar o requerimento de mediação formulado pelo sujeito passivo, indicará quem será o mediador, podendo o sujeito passivo solicitar, por até duas vezes, que o indicado seja substituído por outro devidamente habilitado ao exercício da mediação. Caso discorde do mediador designado, o sujeito passivo tem a faculdade de desistir da mediação.

A representação da União será feita pelo auditor fiscal, em mediação relativa a conflito tributário em âmbito administrativo, e pelo procurador da Fazenda Nacional, em mediação relativa a conflito tributário em âmbito judicial. O contribuinte poderá se fazer representar pessoalmente ou mediante representante (art. 6º).

As hipóteses de cabimento da mediação tributária serão definidas em ato conjunto do Advogado-Geral da União e do Ministro da Economia, seguindo os juízos de conveniência e oportunidade da Fazenda Pública Federal (art. 7º).

A mediação tributária poderá ser realizada no curso do procedimento fiscal; durante o contencioso administrativo tributário; por ocasião da inscrição em dívida ativa; e no contencioso judicial tributário (art. 8º).

Se a solicitação ocorrer durante o contencioso administrativo, o auditor fiscal que promover a auditoria deverá opinar sobre a conveniência e oportunidade da realização da mediação. Caso ocorra no curso do procedimento fiscal, se for deferido o requerimento de mediação formalizado no curso de ação fiscal, o auditor fiscal responsável pelo procedimento fiscal deve participar das competentes sessões de mediação tributária.

A mediação será instaurada após a aceitação do requerimento pela outra parte e será formalizada por meio de termo de aceitação da mediação tributária. Ela poderá ser proposta pelo sujeito passivo, bem como

pela RFB, em âmbito administrativo, e pela PGFN, em âmbito judicial. O termo de aceitação da mediação tributária indicará a concordância expressa das partes com o mediador e com os princípios, critérios, procedimentos, métodos e resultados da mediação (art. 9º).

As partes podem desistir da mediação tributária a qualquer momento, desde que antes da celebração do acordo conclusivo, o que resultará no prosseguimento imediato das medidas administrativas ou judiciais competentes. A desistência da mediação não altera o dever de sigilo e a condição de confidencialidade ou o segredo sobre fatos, atos, documentos, declarações, informações, dados ou quaisquer elementos que tenham sido revelados em quaisquer etapas ou sessões da mediação, devendo as partes adotar todas as cautelas necessárias para manutenção futura, respondendo pessoalmente quem de algum modo violá-los ou concorrer para a violação (art. 10).

A instauração do procedimento de mediação, com a assinatura do termo de aceitação, deverá ser informada ao tribunal administrativo ou ao juízo, para que haja a suspensão dos processos enquanto ela durar. Em regra, o procedimento suspende por trinta dias úteis os prazos dos processos administrativos e judiciais para a prática de atos pelo sujeito passivo e pela Fazenda Pública. Esse prazo poderá ser prorrogado por mais sessenta dias úteis (art. 11).

A resolução consensual do conflito será definida em acordo, instrumentalizado por termo de entendimento homologado pela autoridade designada por ato do Ministério da Economia, que contemple o objetivo e a motivação da autocomposição da controvérsia ou da disputa tributária, definindo também as obrigações, as condições e os efeitos sobre o entendimento acordado, determinando eventuais consequências pelo seu descumprimento (art. 12).

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

Em acordos conclusivos que prevejam o cumprimento de obrigações ou a verificação de condições futuras, tais como a manutenção de regimes fiscais, o cumprimento de obrigações tributárias, inclusive pagamentos parcelados, serão obrigatórios: (i) o caráter declaratório,

retrospectivo e prospectivo dos direitos reconhecidos pelas partes no acordo conclusivo, tratando-se de relações jurídico-tributárias continuadas ou não, inclusive para a qualificação de fatos, para a interpretação de normas jurídicas e para as obrigações tributárias em geral constituídas ou não, salvo em caso de mudança da situação de fato ou de direito relativamente à relação jurídico-tributária; (ii) a renúncia ao direito e a qualquer meio de discutir administrativa ou judicialmente o objeto e a motivação do acordo, bem como as obrigações reconhecidas ou definidas no termo de entendimento; (iii) a confissão por parte do sujeito passivo dos valores reconhecidos como devidos. Nesse caso, o acordo definido no termo de entendimento deverá prever a inscrição direta em certidão de dívida ativa, independente de garantia apresentada para a satisfação do crédito ou do credor, em caso de seu descumprimento (art. 13).

Caso o acordo tributário estabeleça o dever de recolhimento do tributo objeto do procedimento fiscal, desde que cumprido regularmente, o sujeito passivo tem direito à redução de 70% no valor da multa de 75% (setenta e cinco por cento) sobre a totalidade ou diferença de imposto ou contribuição nos casos de falta de pagamento ou recolhimento, de falta de declaração e nos de declaração inexata, em casos de lançamento de ofício (art. 44, I, da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996).

O projeto prevê, em seu art. 14, o dever de sigilo, de forma a impedir a utilização de fatos, atos, documentos, declarações, informações, dados ou quaisquer elementos que tenham sido revelados durante a mediação e que não sejam adotados como motivos e definição do objeto para conclusão de acordo conclusivo.

O art. 15 trata da forma de atuação dos mediadores, a fim de que, no mínimo, busquem restaurar e pacificar a relação entre as partes, ainda que a mediação não resulte em consenso e acordo conclusivo.

Por fim, o projeto proíbe contato entre o mediador e o sujeito passivo fora do ambiente da mediação, devendo guardar sigilo quanto a todos os fatos, informações e documentos a que tenha acesso, salvo se configurarem, em tese, crimes de ação pública, ou caso venham a servir de motivos para fundamentar o objeto do ato e do acordo conclusivo (art. 16).

A Exposição de Motivos nº 5/2022/CJADMTR esclarece que a proposição visa autorizar, de forma ampla, a submissão de controvérsias tributárias à mediação, método autocompositivo de solução de conflitos, como mais uma alternativa ao contencioso administrativo, ao judicial, à

transação e à arbitragem. Desse modo, contribuirá para a racionalização do contencioso de forma técnica, garantindo consenso entre as partes, com observância dos princípios da ampla defesa e do devido processo legal.

Nos termos do art. 91, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), a matéria foi distribuída a esta Comissão e à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, para onde seguirá posteriormente, em caráter terminativo.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

## II – ANÁLISE

Cabe à Comissão de Assuntos Econômicos opinar sobre proposições pertinentes a tributos, como é o caso, conforme o art. 99, IV, do RISF.

A matéria objeto da proposição versa sobre direito tributário (art. 153, inciso III, da Constituição). Sua disciplina é condizente com a competência legislativa da União (art. 24 da Constituição) e inclui-se entre as atribuições do Congresso Nacional (art. 48, *caput*, da Constituição), não havendo impedimentos constitucionais formais nem materiais à sua análise.

Como estabelecido no art. 48 da Constituição Federal, cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, nas quais se incluem as referentes ao Sistema Tributário Nacional. Nesse ponto, não há, nos termos dispostos no art. 61, combinado com o art. 84, ambos da CF, prescrição de iniciativa privativa do Presidente da República.

No tocante à juridicidade, a proposição afigura-se correta. O meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos é o adequado. A matéria nela tratada inova o ordenamento jurídico. O PL também possui o atributo da generalidade, aplicando-se a todas as situações de fato que se insiram na hipótese legal, e se revela compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio.

Também foram respeitadas as regras regimentais para tramitação da matéria.

O PL não implica renúncia de receita, razão pela qual são desnecessárias as cautelas exigidas pela Constituição Federal, Lei de

Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Para que o PL fique adequado ao disposto na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, são necessárias pequenas correções formais. Trata-se de adequar a ementa, corrigir erro de numeração de dispositivo (§ 2º do art. 2º); padronizar as referências à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil; e atualizar o nome do Ministério da Economia, para Ministério da Fazenda.

Na sua substância, entendemos que o PL é meritório. Irá somar-se, como método de solução de conflitos, à transação tributária atualmente em vigor. São medidas essenciais para desafogar o Judiciário, que tem nos processos de execução fiscal o grande gargalo. Essa espécie de contencioso representa, aproximadamente, 35% do total de casos pendentes e 65% das execuções pendentes no Poder Judiciário. Mais sintomático ainda é que a taxa de congestionamento das execuções fiscais em 2021 foi de 90%, ou seja, de cada cem processos de execução fiscal que tramitaram em 2021, apenas 10 foram baixados. O percentual é 15,8 pontos superior à taxa de congestionamento em toda a Justiça (74,2%).

Assim, a mediação será mais um instrumento favorável ao contribuinte e ao Estado, auxiliando a conciliação dos interesses das partes e pacificando as demandas existentes, de maneira a reduzir a grande litigiosidade enfrentada hoje. Nesse sentido, importante foi a preocupação da proposição em dotar os mediadores da necessária qualificação e experiência para o exercício do cargo.

A adoção do princípio da imparcialidade do mediador, previsto no inciso IX do art. 3º, parece-nos essencial, mormente tendo em vista que ele poderá ser da RFB ou da PGFN. Como ponto positivo, destacamos, ainda, que o projeto não descuida dos interesses da União, já que a ela caberá sempre juízo de conveniência e oportunidade antes da adoção do procedimento (e também durante).

Na mediação, o contribuinte tem seus interesses resguardados, na medida em que o processo só será levado adiante mediante a sua estrita concordância, até a formalização do acordo. Outro estímulo à implantação da mediação é a possibilidade de o sujeito passivo não precisar estar representado por terceiro, o que torna o procedimento menos oneroso. Salutar também é a previsão de redução da multa nos casos em que o acordo

tributário estabeleça o dever de recolhimento do tributo objeto do procedimento fiscal.

No PL destaque-se, ademais, a prioridade conferida às mediações provocadas por coletividades de sujeitos passivos, visando à solução conjunta ou coletiva de conflitos relacionados à matéria tributária.

### III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 2.485, de 2022, com as seguintes emendas de redação:

#### **EMENDA Nº - CAE**

Dê-se a seguinte redação à ementa do Projeto de Lei nº 2.485, de 2022:

*“Dispõe sobre a mediação tributária no âmbito da União.”*

#### **EMENDA Nº - CAE**

No art. 2º do Projeto de Lei nº 2.485, de 2022, renumere-se o § 5º como § 2º.

#### **EMENDA Nº - CAE**

No Projeto de Lei nº 2.485, de 2022, substituam-se as expressões “Secretaria da Receita Federal”, “Receita Federal do Brasil” e “Secretaria da Receita Federal do Brasil” pela expressão “Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil”.

#### **EMENDA Nº - CAE**

No Projeto de Lei nº 2.485, de 2022, substitua-se a expressão “Ministério da Economia” pela expressão “Ministério da Fazenda”.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

*rb2023-04388*

Assinado eletronicamente, por Sen. Efraim Filho

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/7754112695>

