

# PARECER N<sup>º</sup> , DE 2024

Da COMISSÃO TEMPORÁRIA INTERNA  
PARA EXAMINAR OS ANTEPROJETOS  
APRESENTADOS NO ÂMBITO DA  
COMISSÃO DE JURISTAS, em decisão  
terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 2.485, de  
2022, do Senador Rodrigo Pacheco, que *dispõe  
sobre a mediação tributária na União e dá outras  
providências.*

RELATOR: Senador **EFRAIM FILHO**

## I – RELATÓRIO

Submete-se à apreciação terminativa da Comissão Temporária Interna para Examinar os Anteprojetos Apresentados no Âmbito da Comissão de Juristas (CTIADMTR) o Projeto de Lei (PL) nº 2.485, de 2022, do Senador Rodrigo Pacheco, que *dispõe sobre a mediação tributária na União e dá outras providências.*

O PL nº 2.485, de 2022, faz parte de um conjunto de dez anteprojetos de temática tributária e administrativa elaborados pela Comissão de Juristas CJADMTR, instituída pelo Ato Conjunto dos Presidentes do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal nº 1, de 2022. A comissão foi presidida pela Ministra Regina Helena Costa, do Superior Tribunal de Justiça (STJ), com vistas a apresentar minutas de proposições legislativas tendentes a dinamizar, unificar e modernizar o processo administrativo e tributário nacional.

O PL nº 2.485, de 2022, é composto 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 no âmbito da União como meio de prevenção consensual de conflitos administrativos e judiciais em matéria tributária entre o sujeito passivo e a Fazenda Pública

Federal (a 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 (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015), 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 correcionais 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 os efeitos da nova lei, o **art. 4º** define mediação tributária como o método e o 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 de instauração do procedimento. 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).

De acordo com o **art. 5º**, os mediadores serão habilitados pelo Ministério da Fazenda 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.

Segundo o **art. 6º**, a representação da União será feita pelo Auditor Fiscal da RFB, 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 sujeito passivo poderá se fazer representar pessoalmente ou mediante representante.

As hipóteses de cabimento da mediação tributária serão definidas em ato conjunto do Advogado-Geral da União e do Ministro da Fazenda, 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 no curso do procedimento fiscal, o Auditor Fiscal que promover a auditoria deverá opinar sobre a conveniência e oportunidade da realização da mediação. Nessa hipótese, 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 Fazenda, 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 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% 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, inciso 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 tenham 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, configurando 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.

Em 21 de março de 2023, a matéria foi distribuída à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), cabendo à última decisão terminativa. Foi aberto prazo de cinco dias úteis para o recebimento de emendas perante a CAE, nos termos do art. 122, inciso II, alínea “c” e § 1º, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF). Não foram apresentadas emendas “T”.

Em 3 de maio de 2023, a matéria foi aprovada na CAE com as Emendas nºs 1 a 4-CAE e com adequações redacionais, todas de nossa autoria.

Em 30 de maio de 2023, a matéria foi redistribuída para a CTIADMTR, criada em 17 do mesmo mês pela aprovação do Requerimento (RQS) nº 479, de 2023, de autoria do Senador Rodrigo Pacheco.

A Comissão Temporária foi instalada em 28 de novembro de 2023, tendo sido eleitos, por aclamação, os Senadores Izalci Lucas e Orio Visto Guimarães para os cargos de Presidente e de Vice-Presidente, respectivamente. O Presidente Izalci Lucas nos designou Relator da Comissão.

Em 12 de dezembro de 2023, foi apresentado e aprovado o Plano de Trabalho da Comissão, que contempla a realização de audiências públicas, ocorridas, no total de cinco, nas seguintes datas:

Data	Matérias	Convidados
<b>06/02/2024</b>	PL 2.481/2022 PL 2.484/2022 PL 2.486/2022 PLP 124/2022	<b>Valter Shuenquener de Araújo</b> – Professor Associado de Direito Administrativo da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) <b>Cláudia Lucia Pimentel</b> – Subsecretária de Tributação da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) <b>Heleno Torres</b> – Professor Titular de Direito Financeiro do Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP) <b>Marcus Lívio Gomes</b> – Professor de Direito Tributário da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ)
<b>20/02/2024</b>	PL 2.483/2022 <b>PL 2.485/2022</b> PL 2.488/2022 PL 2.489/2022	<b>Betina Treiger Grupenmacher</b> – Professora Titular de Direito Tributário da Universidade Federal do Paraná (UFPR) <b>Gustavo Brigagão</b> – Presidente do Centro de Estudos das Sociedades de Advogados (CESA)

		<p><b>Igor Nascimento de Souza</b> – Membro do Instituto Brasileiro de Direito Tributário (IBDT)</p> <p><b>Luiz Gustavo Bichara</b> – Procurador Tributário do Conselho Federal da OAB</p> <p><b>Roberto Giffoni</b> – Diretor da Associação Nacional dos Procuradores e Advogados Públicos Federais (Anprev)</p>
<b>06/03/2024</b>	PL 2.483/2022 PL 2.489/2022 PLP 125/2022	<p><b>Regina Helena Costa</b> – Ministra do Superior Tribunal de Justiça e Presidente da Comissão de Juristas</p> <p><b>Mary Elbe</b> – Advogada, Pós-doutora em Direito Tributário – Universidade de Lisboa/Portugal, Doutora em Direito Tributário pela PUC-SP</p> <p><b>Misabel Derzi</b> – Professora titular de Direito Tributário e Financeiro da UFMG e Professora Emérita</p> <p><b>Adriana Gomes Rêgo</b> – Subsecretária Geral da RFB</p> <p><b>Nelson Gustavo Mesquita Ribeiro Alves</b> – Juiz Federal, Presidente da Associação dos Juízes Federais do Brasil (Ajufe)</p> <p><b>Tácio Lacerda Gama</b> – Professor de Direito Tributário e de Teoria do Direito da PUC-SP, Professor de Direito Tributário no curso de especialização do Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (Ibet)</p>
<b>13/03/2024</b>	Todas as proposições em análise na CTIADMTR	<p><b>Angela Andrade Dantas Mendonça</b> – Conselheira do Conselho Federal de Contabilidade</p> <p><b>Isac Santos</b> – Presidente do Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (Sindifisco Nacional)</p> <p><b>João Grognat</b> – Procurador-Geral Adjunto da Dívida Ativa, na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN)</p> <p><b>Christian Rainier Imaña</b> – Auditor Fiscal da Secretaria de Fazenda de Minas Gerais, Representante do Comitê Nacional de Secretários da Fazenda, Receita ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal</p> <p><b>Thales Freitas Alves</b> – Presidente do Sindireceita</p> <p><b>George Alex Lima de Souza</b> – Presidente da Delegacia Sindical do Sindicato dos Auditores da Receita no Distrito Federal (Sindifisco/DF)</p>
<b>20/03/2024</b>	Todas as proposições em análise na CTIADMTR	<p><b>Iolanda Guindani</b> – Presidente do Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional (Sinprofaz)</p> <p><b>Jonathan Barros Vita</b> – Mestre e Doutor em Direito pela PUC/SP</p> <p><b>Zabetta Macarini</b> – Diretora Executiva do Grupo de Estudos Tributários Aplicados (Getap)</p> <p><b>Mauro Silva</b> – Presidente da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal (Unafisco Nacional)</p>

	<p><b>Gilberto Pereira</b> – Vice-Presidente Executivo da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip)</p> <p><b>Vicente Braga</b> – Presidente da Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e DF (Anape)</p> <p><b>Vainer da Silva Rosa</b> – Procurador-Chefe da Procuradoria Nacional da Cobrança Extrajudicial (PGF/AGU)</p>
--	---

## II – ANÁLISE

### **Constitucionalidade, Juridicidade, Regimentalidade, Técnica Legislativa e Adequação Orçamentária e Financeira do PL nº 2.485, de 2022**

No aspecto **constitucional**, a matéria objeto da proposição versa sobre direito tributário. Conforme o art. 24, inciso I, da Constituição Federal (CF), a União é o ente competente para dispor sobre crédito tributário **federal**, em específico, sobre a remissão parcial do crédito tributário, mediante a redução de penalidades, nos termos do art. 97, inciso VI, do Código Tributário Nacional (CTN – Lei nº 5.712, de 25 de outubro de 1966). Sendo de competência da União, a matéria inclui-se entre as atribuições do Congresso Nacional (art. 48, *caput*, da CF), não havendo impedimentos constitucionais formais nem materiais à sua análise.

Como estabelecido no citado 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.

Quanto à **juridicidade**, o PL nº 2.485, de 2022, está em harmonia com o ordenamento jurídico pátrio e não viola qualquer princípio geral do Direito.

No que tange à **técnica legislativa**, a fim de que o PL fique adequado aos ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, são necessárias pequenas correções formais. Trata-se de adequar a ementa, corrigir erro de numeração de dispositivo (no art. 2º, renomear o § 5º como § 2º); padronizar as referências à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil; e atualizar o nome do Ministério da Economia para

Ministério da Fazenda. Essas correções foram aprovadas na CAE, por meio do Parecer (SF) nº 14, de 2023. Há inexatidão material na redação do § 1º do art. 8º, cuja correta referência é o inciso I (em vez de “II”) do *caput*. Para a obtenção de clareza e precisão, é recomendável substituir a expressão “Fazenda Pública Federal” por “Fazenda Nacional”, que alcança somente a RFB e a PGFN, como indica o § 2º do art. 1º, e não escamoteia a desconsideração da Procuradoria-Geral Federal, também responsável pela cobrança de taxas de natureza tributária devidas às autarquias federais.

Em relação à **adequação orçamentária e financeira**, ainda que se admita que o PL dê causa a renúncia de receitas em razão da redução de 70% no valor da multa de ofício prevista no § 2º de seu art. 13, é de se ponderar que o cálculo seria muito impreciso, dada a dificuldade de prever os acordos de mediação, e que a renúncia seria sobejada pelo ingresso nos cofres públicos do tributo objeto do acordo de mediação – que, de outra forma, não gozaria de certeza de recolhimento.

## **Mérito**

Na sua substância, entendemos que o PL nº 2.485, de 2022, é meritório. Vai somar-se, como método de solução de conflitos, à transação tributária atualmente em vigor. Como já tivermos a chance de expor, são medidas essenciais para desafogar o Judiciário, que tem nos processos de execução fiscal o grande gargalo. 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.

Também foram pertinentes os ajustes realizados na CAE, que, no inciso I do art. 4º, supriu a expressão “ou diretiva”. Além disso, considerando que o termo “apreciação” (parágrafo único do art. 6º) pode indicar julgamento ou juízo de valor, foi efetivada sua substituição pelo termo “facilitação”. O inciso II do § 1º do art. 5º foi alterado para possibilitar que o curso de qualificação seja ofertado, também, pelo próprio órgão ao qual o mediador se encontra vinculado.

Os ajustes tiveram o objetivo de manter a coerência e a compatibilidade das definições do PL, uma vez que o mediador não tem poder decisório. Ademais, não há razão para limitar o curso de qualificação para o exercício de mediação àqueles reconhecidos pelo Ministério da Educação, tendo em conta que a RFB e a PGFN também possuem condições de qualificar seus funcionários.

Feitos esses breves comentários sobre o mérito do projeto, temos o entendimento de que a presente matéria é totalmente aderente àquela versada no PL nº 2.483, de 2022, que dispõe sobre o processo administrativo tributário federal e também está sob apreciação desta Comissão, sob minha relatoria.

Dessa forma e considerando a necessária economia do processo legislativo, o PL nº 2.485, de 2022, foi consolidado no substitutivo que apresentei quando da apreciação e aprovação do PL nº 2.483, de 2022, nesta Comissão, o que o prejudica regimentalmente, consoante o inciso I do art. 334 do Regimento Interno do Senado Federal.

### **III – VOTO**

Ante o exposto, o voto é pela **declaração de prejudicialidade** do Projeto de Lei nº 2.485, de 2022.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator